

Julio César de Cisneros de Britto

**LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA
DEL AGUA EN ESPAÑA EN LA
DÉCADA DE LOS NOVENTA**

I.S.B.N. Ediciones de la UCLM
978-84-8427-695-1



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

Cuenca, 2009

LA EVOLUCIÓN DE LA
POLÍTICA DEL AGUA EN
ESPAÑA EN LA DÉCADA DE
LOS NOVENTA

ANÁLISIS DEL DEBATE
PARLAMENTARIO, CAMBIO DE
VALORES, CORRELACIÓN DE
FUERZAS Y NUEVOS ACTORES DE LA
POLÍTICA DEL AGUA A TRAVÉS DEL
MARCO DE LAS COALICIONES
PROMOTORAS

por

Julio César de Cisneros de Britto
Tesis propuesta para el doctorado en

Ciencia Política

09 de mayo de 2007

Aprobado por:

Dña. Carmen Navarro Gómez;
Doctora en Derecho

Descripción breve

ANÁLISIS DEL DEBATE
PARLAMENTARIO, CAMBIO DE
VALORES, CORRELACIÓN DE
FUERZAS Y NUEVOS ACTORES
DE LA POLÍTICA DEL AGUA A
TRAVÉS DEL MARCO DE LAS
COALICIONES PROMOTORAS

por

Julio César de Cisneros de Britto

Presidente del comité supervisor:

Doctora Carmen Navarro Gómez

Departamento de Ciencia Política

CONTENIDO BREVE

INTRODUCCIÓN.....	2
METODOLOGÍA.....	12
MODELO ANALÍTICO DE REFERENCIA.....	21
HIPÓTESIS.	29
LAS VARIABLES.	32
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN:	33
TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN:	34
PARÁMETROS RELATIVAMENTE ESTABLES.....	57
LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA POLÍTICA DEL AGUA.-	59
DISTRIBUCIÓN NATURAL DEL RECURSO. PARÁMETROS FÍSICOS.-	64
VALORES SOCIOCULTURALES FUNDAMENTALES.....	80
ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL BÁSICA. REGLAS Y NORMAS.	107
EVENTOS EXTERNOS.....	124
CAMBIOS EN LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS.-	126
CAMBIOS EN LA CORRELACIÓN DE FUERZAS.-	158
DECISIONES E IMPACTOS DE POLÍTICAS DE OTROS SUBSISTEMAS:	166
ACTORES ORGÁNICO-INSTITUCIONALES.	187
ACTORES PRIVADOS Y PARTICULARES.	203
RECURSOS Y ESTRATEGIAS. ACUERDO O CONFLICTO, EN TORNO A LA POLÍTICA DEL AGUA.	231
SUBSISTEMA DE LAS POLÍTICAS	246
ALINEAMIENTOS Y VALORES DE LOS NUEVOS INTERMEDIARIOS POLÍTICOS.....	248
LOS PACTOS	274
RESULTADOS ELECTORALES Y CAMBIOS EN LAS COALICIONES.	282
NORMAS, REPARTO DE RECURSOS Y COMPETENCIAS.....	297
IMPACTOS EN LA POLÍTICA.....	332
CONCLUSIONES	378
BIBLIOGRAFÍA.....	392

CONTENIDO DETALLADO

INTRODUCCIÓN	2
METODOLOGÍA	12
MODELO ANALÍTICO DE REFERENCIA.	21
HIPÓTESIS.	29
LAS VARIABLES.	32
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN:	33
TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN:	34
<i>Otras áreas de aplicación de las Técnicas cualitativas</i>	49
<i>Recapitulando.-</i>	51
PARÁMETROS RELATIVAMENTE ESTABLES	57
LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA POLÍTICA DEL AGUA.-	59
DISTRIBUCIÓN NATURAL DEL RECURSO. PARÁMETROS FÍSICOS.-	64
VALORES SOCIOCULTURALES FUNDAMENTALES.	80
Modelos y valores principales respecto a la problemática del agua.	81
Enfoques de actitudes y creencias.-	82
El agua en la escala de valores de los españoles.-	94
<i>Principios teóricos implicados:</i>	96
La crítica económica.	101
ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL BÁSICA. REGLAS Y NORMAS.	107
<i>Marco normativo constitucional del agua.</i>	109
<i>Recapitulando.-</i>	121
EVENTOS EXTERNOS	124
CAMBIOS EN LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS.-	126
<i>ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA.-</i>	128
Renta y poder adquisitivo.	131
La vivienda, construcción y turismo.	136
El regadío	147
La conducta consumista del agua en España.-	150
Centro – Periferia.	154
CAMBIOS EN LA CORRELACIÓN DE FUERZAS.-	158
DECISIONES E IMPACTOS DE POLÍTICAS DE OTROS SUBSISTEMAS:	166
<i>ASPECTOS RELEVANTES DEL MARCO SOCIOECONÓMICO DE LOS</i>	
<i>NOVENTA..</i>	167
La terciarización de la economía.	168
Los Salarios.	169
La razones de la Privatización.-	170
<i>ACONTECIMIENTOS CONTEXTUALES RELACIONADOS CON LA POLÍTICA</i>	
<i>DEL AGUA.</i>	178
La Agencia Europea del Medio Ambiente.-	178
<i>Recapitulando.-</i>	182
ACTORES ORGÁNICO-INSTITUCIONALES.	187
<i>LOS ORGANISMOS Y SOCIEDADES DE GESTIÓN.</i>	187
Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas	192
Sociedades Estatales de Aguas.	197
Administraciones hidráulicas de las Comunidades Autónomas	200
ACTORES PRIVADOS Y PARTICULARES.	203

LA PRENSA	203
LOS GRUPOS DE PRESIÓN	215
LOS USUARIOS.	221
LOS ECOLOGISTAS E INTERESADOS.	223
LOS PARTIDOS POLÍTICOS.-	226
RECURSOS Y ESTRATEGIAS. ACUERDO O CONFLICTO, EN TORNO A LA	
POLÍTICA DEL AGUA.	231
El debate en España en torno al acuerdo. Recursos políticos.	234
Recapitulando.-	242
SUBSISTEMA DE LAS POLÍTICAS	246
ALINEAMIENTOS Y VALORES DE LOS NUEVOS INTERMEDIARIOS	
POLÍTICOS.	248
<i>Valores y sistema de creencias, el núcleo principal..</i>	249
<i>Los Modelos de Gestión. El núcleo político.-</i>	250
El modelo de gestión de la oferta:	251
Modelo de gestión de la demanda.	253
Valores en el debate parlamentario.-	257
La Izquierda nacionalista.-	261
El PSOE.	261
Izquierda Unida	264
El Partido Popular	265
LOS PACTOS	274
El Pacto de Aragón.	275
El Pacto de Murcia	276
Otros niveles de acuerdo.	279
RESULTADOS ELECTORALES Y CAMBIOS EN LAS COALICIONES.	282
A nivel estatal:	284
Las Comunidades Autónomas	287
NORMAS, REPARTO DE RECURSOS Y COMPETENCIAS.	297
ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA.	298
A nivel europeo.	300
A nivel Estatal.	306
A nivel autonómico.	308
C.A. Cataluña	309
C.A. Aragón	310
C.A. Valenciana	313
C.A. Murcia	316
C.A. Castilla La Mancha	319
C.A. Andalucía	322
Análisis comparativo	326
De la producción normativa Europea y Nacional.	329
IMPACTOS EN LA POLÍTICA	332
Nuevo panorama en la política del agua.-	333
C.A. de Murcia.	334
C.A. Valenciana	335
C.A. Aragón;	336
C.A. de Cataluña	337
Castilla La Mancha:	339
El Proyecto AGUA	344
La evolución del PHN	349
Cambios económicos, cambios culturales.	354
El Nuevo modelo de participación en la Gestión del Agua.	360
Ventajas e inconvenientes de nuevos modelos de participación.	362
Perspectivas de cambio en los modelos de participación.	364
Nuevos actores.	366
La crítica ecologista.	368
La descentralización del poder político.	370
Recapitulando.-	377

CONCLUSIONES	378
<i>Recapitulando.-</i>	<i>390</i>
BIBLIOGRAFÍA	392

LISTA DE ILUSTRACIONES Y TABLAS

<i>Número</i>	<i>Página</i>
Ilustración 1. Fuente: Adaptación de Archer (1996) por Stuart McAnulla (2002)	20
Ilustración 2. Marco de las coaliciones promotoras. Elaboración propia a partir de Sabatier y Jenkins 1998. Fuente Sabatier, 1998.	24
Ilustración 3. A.C.F. Parámetros relativamente estables.	57
Ilustración 4. A.C.F.: Atributos básicos del problema.	59
Ilustración 5. La gestión del agua con vistas a un desarrollo sostenible. Fuente Agencia Europea de Medio Ambiente. 2006	62
Ilustración 6: A.C.F. :Distribución natural de recursos	64
Ilustración 7. A la izquierda las comunidades autónomas. A la derecha los ámbitos de Planificación hidrológica. Fuente: Libro blanco del agua. 1998	66
Ilustración 8. Recursos hidráulicos. Distintas estimaciones de los recursos hídricos totales en régimen natural (hm3/año). Fuente: Libro blanco del agua. 1998	68
Ilustración 9. Síntesis de disponibilidad hídricas teóricas. Libro blanco del agua. 1998	69
Ilustración 10. Porcentaje de disminución de la aportación total, por ámbitos de planificación, para los escenarios climáticos considerados. Libro Blanco del Agua. 1998	71
Ilustración 11. Explotación de las aguas subterráneas por ámbitos de planificación. Libro blanco del agua. 1998	73
Ilustración 12. Aguas superficiales y aguas subterráneas. Fuente: Eurostat (1997a y ETC/IW 1998. Datos publicados por AEMA 1999.	74
Ilustración 13. A.C.F.: Valores socioculturales fundamentales y estructura social.	80
Ilustración 14. Justificación concedida a una serie de comportamientos ordenados de mayor a menor grado de acuerdo. Fuente: Megía, Eusebio y cols. (2000)	86
Ilustración 15. Grado de admisibilidad de los comportamientos propuestos. Fuente: Megía, Eusebio y cols. (2000)	87
Ilustración 16. Principales Fuentes de Información de noticias ambientales. Fuente: Megía, Eusebio y cols. (2000)	89
Ilustración 17 Porcentaje de ciudadanos en cada comunidad autónoma que demanda una mayor educación ambiental. Fuente CIS nº2209 (año 1996)	90
Ilustración 18 Proporción de personas dispuestas a colaborar con los grupos ecologistas en cada comunidad autónoma. Fuente CIS. Elaboración: Gema Esteban Curiel. 2000	91
Ilustración 19. Los Europeos y el Medio Ambiente. Fuente Eurobarómetro (1992).	93
Ilustración 20. A.C.F.: Estructura Constitucional Básica.	107
Ilustración 21. Transposición de las Directivas Comunitarias al Derecho Español. Fuente: Libro Blanco del Agua. 1998	120
Ilustración 22. A.C.F.: Sucesos externos (del sistema).	124
Ilustración 23. A.C.F.: Cambios en las condiciones socioeconómicas.	126
Ilustración 24. Fuente: INE (1981; 1991; 2001).Raquel Rodríguez Alonso. 2004.	130
Ilustración 25. Datos básicos de las Comunidades Autónomas. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998	133
Ilustración 26. Mapa de la distribución territorial de la actividad industrial. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998	141
Ilustración 27. Datos básicos de las comunidades autónomas. Estructura del PIB. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998	145
Ilustración 28. Curva hipsométrica y altitud de los regadíos existentes en España. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998	148

Ilustración 29. Evolución desde 1900 de la población activa por sectores de actividad. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998	149
Ilustración 30. Evolución de la concentración de población a menos de 5 Km. de la costa. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998	152
Ilustración 31. Ecoeficiencia del Sector Doméstico. Fuente: INE, MIT y G, MMA. 2006	153
Ilustración 32. A.C.F.: Cambios en la opinión pública y en la coalición gobernante del sistema.	158
Ilustración 33. A.C.F.: Decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas.	166
Ilustración 34. El ejército extrema la vigilancia de los embalses de Madrid. Fuente: "La Razón". 2004	181
Ilustración 35. A.C.F.: Subsistema de actores, recursos y grado de consenso.	184
Ilustración 36 A.C.F.: Constricciones y recursos de los actores del subsistema	186
Ilustración 37. A.C.F.: Grado de consenso para el cambio de política.	231
Ilustración 38. A.C.F.: Subsistema de la Política.	246
Ilustración 39.: A.C.F.: Coaliciones, Creencias y Recursos.	248
Ilustración 40. A.C.F.: Estrategias.	274
Ilustración 41.: A.C.F.: Resultados electorales, grandes decisiones en la formación de coaliciones.	282
Ilustración 42. Evolución electoral en C.A. Cataluña. Elaboración propia.2006	286
Ilustración 43. Cambio electoral en C.A. de Aragón. Elaboración propia. 2006	293
Ilustración 44. A.C.F.: Normas y Productos de la Política Pública.	297
Ilustración 45. Actividad legisladora europea. fuente: Elaboración propia. 2006	301
Ilustración 46. Órgano deliberante en política de agua europea. Fuente: Elaboración propia. 2006	304
Ilustración 47. Temática de la normativa europea. Fuente: Elaboración propia. 2006	305
Ilustración 48. Tipo de normativa europea del agua. Fuente: Elaboración propia. 2006	306
Ilustración 49. Progresión legislativa estatal. Fuente: Elaboración propia. 2006	307
Ilustración 50. Producción normativa del agua en G. Cataluña. Fuente: Elaboración propia. 2006	309
Ilustración 51. Rango normativo C.A. Cataluña. Fuente: Elaboración propia. 2006	310
Ilustración 52. Producción normativa del agua en la C.A. Aragón. Fuente: Elaboración propia. 2006	311
Ilustración 53. Rango normativo del agua en C.A. Aragón. Fuente: Elaboración propia. 2006	312
Ilustración 54. Producción legislativa C.A. Valenciana. Fuente: Elaboración propia. 2006	313
Ilustración 55. Nivel normativo del agua en C.A. Valenciana. Fuente: Elaboración propia. 2006	314
Ilustración 56 Órgano de producción normativa en la C.A. Valenciana Fuente: Elaboración propia. 2006	316
Ilustración 57. Producción normativa del agua en R. Murcia. Fuente: Elaboración propia. 2006	317
Ilustración 58. Rango normativo en la C.A. Murcia. Fuente: Elaboración propia. 2006	318
Ilustración 59. Frecuencia normativa del agua en C. La Mancha. Fuente: Elaboración propia. 2006	319
Ilustración 60. Órgano deliberante en la Política del agua en C. La Mancha. Fuente: Elaboración propia. 2006	320
Ilustración 61. Producción normativa de la C.A. Andalucía. Fuente: Elaboración propia. 2006	322

Ilustración 62. Tipo de norma aplicada a la política del agua. C.A. Andalucía. Fuente: Elaboración propia. 2006	323
Ilustración 63. Temática normativa del agua en Andalucía. Fuente: Elaboración propia. 2006	326
Ilustración 64. Dinámica comparada de la producción normativa europea y española. Fuente: Elaboración propia. 2006	329
Ilustración 65 Comparativa de la producción legislativa autonómica. Elaboración propia. 2006	331
Ilustración 66. A.C.F: Impactos de la Política Pública.	332

Tabla 1. Importancia de las categorías según las Unidades de Texto en el discurso político. Elaboración propia. 2006	77
Tabla 2 Niveles de movilización en Europa. Elaboración propia. 2007	93
Tabla 3 Tres tipos de economía del agua. Vieja cultura del agua, nueva cultura del agua. Fuente: Elaboración Klinck (U. La Laguna) 2001	105
Tabla 4: Análisis temático en el texto Constitucional. Elaboración propia. 2006	114
Tabla 5. Frecuencia absoluta de artículos relacionados con la política del agua en el texto constitucional. Elaboración propia. 2006	116
Tabla 6. Crecimiento económico de los años noventa en España. Fuente I.N.C. Elaboración propia. 2006	132
Tabla 7. Comparativa europea de datos socioeconómicos previos a la entrada del euro. Fuente I.N.C. 1999. Elaboración propia, 2006	134
Tabla 8: Datos Socioeconómicos de países europeos. Fuente Instituto Nacional del Consumo (I.N.C.:Web. http://www.consumo-inc.es/euro/interior/paises/frame/documentos/Compara.htm#Socioeconomicos . Elaboración propia. 2006	136
Tabla 9: Uso del parque de viviendas en Europa. Fuente: I.N.E. Elaboración propia. 2006	137
Tabla 10 Crecimiento del parque de viviendas. Fuente Banco de España. 2005. Elaboración propia	140
Tabla 11 Evolución del stock de viviendas en España. Fuente. I.N.E. (1991: 2001) Elaboración propia. 2006	143
Tabla 12. El Consejo Nacional del Agua. Fuente: Elaboración propia. 2006	190
Tabla 13 Afirmaciones / argumentos ambientalmente definidos en 1993. Fuente: Cisneros, Pilar 2002.	209
Tabla 14 Afirmaciones / argumentos ambientalmente confusos en 1993. Fuente: Cisneros, Pilar. 2002	210
Tabla 15 Afirmaciones / argumentos ambientalmente definidos en 2000. Fuente: Cisneros, Pilar (2002)	211
Tabla 16 Afirmaciones / argumentos ambientalmente confusos en el 2000. Fuente: Cisneros, Pilar 2002	212
Tabla 17 Afirmaciones / argumentos ambientalmente definidos en el 2001. Fuente: Cisneros, Pilar 2002.	213
Tabla 18 Valores relativos de argumentos definidos/confusos, según prensa. Fuente: Cisneros, Pilar. Elaboración propia (2006)	214
Tabla 19. Correlaciones discursivas entre fuerzas políticas. Elaboración propia. 2006	229
Tabla 20 Valores de la categoría –negociación- en U.T. (%). Elaboración propia. 2006	235
Tabla 21 Argumentos y valoraciones del debate relativas al "Acuerdo". Elaboración propia. 2006	239
Tabla 22 Análisis de agrupamiento político según unidades de texto en el discurso. Elaboración propia. 2006	259

Tabla 23 Correlación entre variables del discurso. Elaboración propia. 2006	267
Tabla 24 Estructura que subyace en el debate político del agua. Fuente: Elaboración propia. 2006	273
Tabla 25 Mínimo de escaños para proponer Presidente de Gobierno. Elaboración propia. 2006	285
Tabla 26 Distribución de escaños por CC.AA. Elaboración propia. 2006	289
Tabla 27 Gobiernos autonómicos. Elaboración propia. 2006	291
Tabla 28 Unidades de texto (%) relativas a la financiación del PHN, según fuerzas política. Fuente, elaboración propia. 2006	351

AGRADECIMIENTOS

A mi hermana Pilar, referencia de voluntad y coraje, y firme apoyo de mis sueños.

INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigor del Plan Hidrológico Nacional en el 2001 se pudo apreciar la relevancia política de los debates que, previos a su aprobación, nos revelaron una importante confrontación de ideas y creencias políticas en torno a la política del agua en España. Su intensidad se correspondía con amplio movimiento de masas, movilización de los medios informativos, participación en los órganos consultivos de un gran abanico de expertos y técnicos, además de provocar la atención de sectores productivos y gobiernos autonómicos, muy sensibilizados ante las consecuencias de la aplicación de una nueva política de gestión del agua.

La publicación de trabajos sobre los modelos de gestión del agua y otros temas relacionados, -como medioambiente-, reflejando el debate internacional en torno a los recursos hídricos, su escasez e influencia social, se multiplicaron exponencialmente. Una breve mirada a las publicaciones relacionadas con este tema indica la significación y relevancia de esta problemática en la década de los noventa.

La cristalización de un determinado modelo de gestión que encajara dentro de los límites de sostenibilidad, marcados desde la Directiva Marco del Agua 2000/60 CE, obligaba a una revisión de los principios generales del modelo de la oferta existente “hasta ese momento” en España, caracterizada, entre otras cosas, por el protagonismo del Estado en la obra hidráulica, la predominancia del uso de aguas superficiales, la ausencia de los costes reales en el consumo del agua y el peso de una política tradicionalmente volcada a las necesidades de los sectores productivos más influyentes (regantes, sector turístico, sector de la construcción). Otro de los retos que se planteaban en el Plan Hidrológico Nacional, fue el carácter subsidiario de las alternativas tecnológicas para la producción de agua, desalinizadoras, depuradoras, usos

de aguas subterráneas alternativos, aspecto que generaba fuertes incertidumbres, polarizando (a favor o en contra) a la opinión pública en muchas ocasiones.

La década de los noventa de final del siglo XX nos ha aportado un momento álgido en el debate y discusión de la política del agua en España. Y el debate se nos ha presentado como pieza clave para el ejercicio de una gran política de Estado. Ha sido la primera vez que la política del agua ha ocupado un lugar relevante en la agenda política de la democracia española. La planificación que precedía a la actual estructura y modelo de la gestión del agua, se circunscribía a una concepción del territorio y del uso del agua dependiente de las grandes obras hidráulicas y se desarrolló en el contexto de los objetivos estratégicos de la política desarrollada en los años 50, muy influenciada por el aislamiento de la política española a la vuelta de los resultados de la segunda guerra mundial. Tanto las soluciones tecnológicas dadas a los continuados efectos de los períodos de sequía sobre la agricultura, como el protagonismo del Estado “paternalista” sobre las estructuras básicas de la economía; energía, fabricación de industria pesada (Astilleros, Altos Hornos, etc.) mostraban el vínculo estrecho entre las decisiones políticas y los grandes proyectos estratégicos, todo ello guiado por un determinado sistema de creencias y concepciones de la actividad económica. El sistema de creencias que predominó, al igual que predominaba una concepción desarrollista de la economía, también se aplicó a las obras hidráulicas, caracterizadas por una explotación combinada de saltos de agua, que procuraban energía eléctrica y aprovechamiento del recurso para la explotación agrícola principalmente. El modelo de gestión, sin divisiones territoriales ni repartos administrativos, facilitó una concepción de la administración centralizada del recurso a través de las confederaciones hidrográficas de cuenca, cuya virtud principal residía en el ajuste del modelo de gestión a la estructura física del recurso (en aguas superficiales). Con el

cambio político que cristalizó en la Constitución de 1978 se abrió un nuevo panorama administrativo y político. La crisis de finales de los 70 evidenció los fallos estratégicos del aislacionismo, con consecuencias importantes para el consumo de energía y para los costes de producción, especialmente de la industria pesada, lo que provocaría convulsiones sociales a través de las reconversiones industriales de los años 80. Finalmente en 1986 la incorporación a la Comunidad Económica Europea aportaría los últimos elementos para el reconocimiento y consolidación de la democracia española internacionalmente. Este panorama económico y político se presentaba significativamente discordante con respecto de las directrices que marcaron la política del agua de los 50.

La relevancia de la energía hidroeléctrica respecto de otras fuentes de energía como el petróleo o el gas natural o la energía nuclear, era muy pequeña y las razones económicas para sostener el modelo de gestión de oferta se relacionaban muy directamente con los cambios económicos en el uso y consumo del agua. Así asistimos a un crecimiento importante de las grandes ciudades, la proliferación de urbanizaciones para uso turístico, especialmente en la costa mediterránea y los cambios en los hábitos de vida de las ciudades, marcado por la formación de urbanizaciones especialmente en las afueras de los núcleos urbanos, con un mayor nivel de vida y con mayor consumo de agua (piscinas, jardines, parques, riego de calles, campos de golf, etc.). A todo eso se le suma los cambios en las actividades agrícolas, con el crecimiento de productos hortofrutícolas, con buena salida en el mercado europeo, lo que llevará al crecimiento de la demanda de agua por parte del principal consumidor del recurso, la agricultura.

Sin embargo, pese a la relevancia de la materia y a las consecuencias que la política del agua tiene para otras políticas como la territorial, la

presupuestaria o la ambiental la Ciencia Política en España no ha realizado un esfuerzo significativo para contribuir a comprender los procesos políticos que han tenido lugar, dilatando el momento de dar una respuesta a las demandas que el conocimiento de la Ciencia Política puede ofrecer, el cual aportaría claridad y una mejor comprensión de dichos cambios, redundando en la mejora de los instrumentos de gestión así como en una mayor eficacia y estabilidad de las políticas públicas.

El lugar que ocupa la política pública del agua en los estudios de Ciencia Sociales se encuentra muy determinada por la impronta que ha marcado la gestión del recurso desde el ámbito científico natural (Geología, Biólogos, Hidrólogos, Ingeniería Civil.

Así pues, se plantea abordar, desde la Ciencia Política, un estudio de los procesos de cambio en la política pública del agua y para ello nos proponemos analizar el marco estructural del que se desprende un determinado modo de gestión de la política pública del agua, sus sistemas de valores, las percepciones de la población, las condiciones socioeconómicas, y otros subsistemas de las políticas que participan de los parámetros de la política del agua.

Para poder abordar dicha empresa debemos en primer lugar preguntarnos si la metodología disponible en la Ciencia Política permite aportar una comprensión diferente de las perspectivas al uso.

Otra cuestión que debemos plantearnos es si las condiciones materiales, los parámetros físicos y las condiciones estructurales son las que determinan los límites de la acción de los actores influyentes en las políticas públicas o si son dichos actores y sus valores y creencias los que determinan las condiciones materiales y estructurales de la política del agua.

Por tanto, lo que aquí sigue es un trabajo de investigación de los procesos que han intervenido en el cambio de la política pública del agua en España, y pretendemos hacerlo mediante una perspectiva metodológica específica, el “neo institucionalismo”. Para el desarrollo de dicho análisis el neo institucionalismo admite una perspectiva amplia respecto de los actores políticos que no se circunscribe a los tradicionales partidos políticos, sino que se abre hacia distintos actores que influyen desde los medios de comunicación, las universidades y desde los movimientos sociales en la información y distribución de las ideas y creencias políticas.

Para el plano estructural, o institucional, no se limita a las organizaciones, dando oportunidad a distintas versiones del concepto institución, cuya característica común es la de representar un conjunto de formas de pensar, actuar y sentir consolidadas y cristalizadas bajo una denominación específica, sea esta administrativa, científica, artística o social.

Abordaremos, principalmente, un análisis del debate parlamentario acaecido entre 1993 y 2001, período que recoge cambios de gobierno, tanto en la Administración central como en la autonómica. Estudiaremos el comportamiento de la prensa, como principales divulgadores de determinadas corrientes de opinión. Analizaremos la escala de valores medio ambientales de los ciudadanos mediante los estudios de actitudes.

Una vez diseñado el mapa estructural existente, centraremos nuestra atención en el sistema de coaliciones, a la correlación de fuerzas y los sistemas de pactos en torno a la política del agua.

Fruto de la acción que las distintas coaliciones llevan a cabo, analizaremos los efectos políticos que el intercambio de ideas, valores y creencias hayan provocado en las estrategias de las coaliciones respectivas,

cristalizando un nuevo sistema de apoyos y una nueva orientación de la política del agua.

El capítulo 1 de nuestro trabajo se centrará en una detallada exposición del enfoque desde el que partimos y de la metodología. En él describimos el modelo analítico de referencia que subyace en todos los pasos de la investigación, A.C.F. (Advocacy Coalition Framework), Marco de las Coaliciones Promotoras. Este marco de referencia permite abordar las características de la formación y cambio de las políticas públicas en diferentes temáticas (“Aproximación de las Coaliciones Promotoras al Cambio en la Educación de Canadá”, Hanne B. Mawhinney. “Política del Agua en California: Explicando el Cambio de Política en un subsistema cognitivamente polarizado”, John F. Munro. “Coaliciones Promotoras compitiendo, Evolución de la Política, y la desregulación de Aerolíneas”, Anthony E. Brown and Joseph Stewart, Jr. “Gestión del cambio tecnológico en la Política Federal de Comunicaciones: El rol de los grupos promotores en la Industria”. Richard P. Barke. “Entendimiento del cambio de la política con el marco de coaliciones promotoras: Una aplicación a la política de drogas de Suiza”. Daniel Kübler)..

El uso preferente de las técnicas de análisis cualitativo, especialmente del análisis del discurso nos permitirá medir, mediante un procedimiento operativo, cada una de las variables a analizar, sistemas de valores, disposición al acuerdo o negociación, posicionamiento relativo de los partidos respecto de distintas categorías del discurso, etc. Dotando al conjunto de la investigación de fuentes sólidas para un análisis exhaustivo y riguroso. Ello nos permitirá plantearnos las principales preguntas que se expresan como objetivos o retos a desvelar, desde la más sencilla y directa, como ¿Ha habido un cambio en la política del agua?, hasta la más compleja, ¿Ha sido el sistema de creencias la

variable desencadenante del cambio en la política pública del agua?. Todas ellas representan los retos que aspira a superar nuestra investigación.

No obstante, como cualquier proceso de investigación, también en este capítulo expondremos las Hipótesis de nuestro trabajo y describiremos las variables principales y secundarias, completando así el marco teórico-metodológico del que partimos y que justifica la estructura de los pasos subsiguientes. También, y de modo ilustrativo, presentaremos la ilustración del marco de referencia, que nos servirá de guía para un seguimiento adecuado de los pasos dados en la investigación.

En coherencia con el marco metodológico expuesto en el capítulo primero, el capítulo segundo se centra en uno de los dos conjuntos de factores que definen el marco estructural, diferenciados entre el conjunto de Parámetros relativamente estables que contribuyen el primer bloque de variables independientes de nuestra investigación, de muy escasa movilidad, y los Eventos externos –segundo bloque de variables independientes–, que se definen como parámetros estructurales sometidos a la influencia de otras estructuras intervinientes.

Por consiguiente, este capítulo segundo analizará la estructura básica de la política del agua, los parámetros físicos (que afectan a la cantidad y calidad del recurso hídrico), los valores socioculturales fundamentales (modelos, actitudes, posturas críticas, o alternativas), así como la estructura constitucional básica (relevancia del agua en el texto constitucional). Todo ello nos delimitará los márgenes máximos de desarrollo de la política del agua.

Así continuaremos con el capítulo tercero, que como hemos comentado más arriba, supone el segundo conjunto de factores estructurales que influyen en los cambios en la política, pero cuya característica específica consiste en sufrir modificaciones como consecuencia de la acción de las

políticas que intervienen paralelamente a la política del agua. Por eso hemos analizado los cambios en las condiciones socioeconómicas a partir de la definición de una estructura cuyas bases relacionan las políticas económicas con la organización, planificación y formas de pensar la política del agua. Observamos también en este capítulo, los cambios en la correlación de fuerzas, vistos desde el ángulo que nos permita estudiar el marco político donde se desenvuelven las políticas públicas. Finalmente, estudiaremos aspectos relevantes del impacto de determinadas decisiones de otros subsistemas, teniendo como ejes, las decisiones económicas de los noventa, como factor infraestructural o micro constructor de las condiciones prácticas de la política y la política europea medioambiental como factor macro delimitador de la misma.

En el siguiente epígrafe, bajo el título del capítulo cuarto, nos introduciremos en el segundo conjunto de elementos de nuestro marco de referencia o -marco de coaliciones promotoras-. Y lo haremos distinguiendo entre el subsistema de actores (partidos, prensa, organizaciones sociales, funcionarios, expertos, etc..) y el subsistema de consenso. Dicha distinción obedece a que el primero expresa el potencial de recursos, culturales, informativos, políticos, etc, de cada uno de los actores de cada coalición permitiendo valorar el ámbito y alcance de sus movimientos y objetivos. Tras el subsistema de consenso para el cambio político se analiza el grado de acercamiento o alejamiento en función del sistema de creencias y valores que se han expresado en el discurso político, pudiendo delimitar la proximidad y evaluar la predisposición a la negociación de cara a una determinada orientación de la política del agua.

En el capítulo cinco, se presenta una síntesis de la interacción de los actores, la exposición de sus respectivos objetivos en forma de sistema de creencias y su cristalización en forma de reorientación estratégica de los

mismos por cada una de las coaliciones, respecto de la política del agua. Para el desarrollo del mismo, hemos distinguido el sistema de creencias que, una vez escuchados los nuevos intermediarios, expertos, técnicos, organizaciones sociales, prensa, etc., se produce una configuración del sistema de creencias concretándose en unas determinadas posiciones o modelos polarizados en cada una de las coaliciones. Como consecuencia de dicho intercambio y reorientación se toman una serie de decisiones que materializan el grado de acuerdo alcanzado. Para constatar dichos cambios hemos analizado los sistemas de pactos acometidos por las respectivas coaliciones, los cambios en la correlación de fuerzas que han contribuido a la consolidación de determinadas orientaciones en la política del agua.

Fruto de nuestro afán operativo, procedimos a un análisis de la producción normativa en los ámbitos europeo, nacional y autonómico más vinculado, éste último, al comportamiento de las comunidades autónomas que han influido con mayor contundencia en los debates del Plan Hidrológico Nacional y en la concepción general de la política del agua (Castilla La Mancha, Aragón, Cataluña, País Valenciano, Murcia, Andalucía). De ello hemos podido comprobar las correlaciones entre diferentes planos de la Administración Pública, así como la influencia de determinadas orientaciones políticas en el desarrollo de políticas del agua intra-territoriales. Finalmente y como complemento, tomamos la perspectiva global de las políticas, proyectos y orientaciones principales que cristalizaron después del cambio en la correlación de fuerzas nacional y autonómicas, analizando las propuestas de cambio en la orientación de la administración central y en la reforma de los estatutos, así como el papel que parecen ocupar determinados actores en la formación de la política pública del agua, a través de una nueva concepción de la participación social.

En conclusión, ofrecida en el capítulo sexto y último, las hipótesis que se expusieron inicialmente revelan y confirman que se ha producido un cambio en la política pública del agua abriéndose un período de transición hacia un nuevo modelo de gestión del agua y que existen claros signos de que dicho cambio afectará a las estructuras socioeconómicas y políticas vinculadas a dicho cambio de modelo.

En definitiva, nuestro trabajo pretende aportar conocimiento a partir del control de las variables principales en los procesos de cambio de políticas públicas y contribuye a un conocimiento de los modos de actuación de los actores participantes, sus recursos intelectuales, políticos, informativos y de acción, para incidir en la formación de coaliciones que promueven una determinada orientación de la política pública.

CAPÍTULO 1

METODOLOGÍA

El objeto de nuestro estudio, el cambio de valores en la política pública del agua, se ubica en el campo de la Ciencia Política y en el área más específica de las políticas públicas. Para poder acometer un análisis científico de dicho objeto debemos escoger un enfoque metodológico propio de las Ciencias Sociales¹. La elección de dicho enfoque nos guiará a lo largo de nuestro análisis, marcará la elección de nuestras variables y encauzará las explicaciones/relaciones que de ellas hagamos. Pero todo ello exige que previamente respondamos a las cuestiones fundamentales que un investigador social debe hacerse a la hora de elegir el enfoque metodológico.²

³Nuestra opción metodológica se ubica en el enfoque realista. La elección de dicho enfoque se ha debido al potencial multidisciplinar que engloba, siendo altamente productivo en la explotación de métodos y técnicas tanto cuantitativas como cualitativas. La complejidad de la realidad social nos obliga a considerar dicho potencial siendo la distinción Epistemológica principal la existente entre la realidad observada o apariencia y la realidad estructurada o realidad latente, por tanto qué conocemos de la realidad o cómo podemos llegar a conocerla. Del mismo modo que observamos el

¹“Las ciencias sociales no deben mirarse en el espejo de las físico-naturales, tomando a éstas como modelo, pues la peculiaridad de su objeto se lo impide”. “Un objeto de conocimiento, además, reactivo a la observación y el conocimiento.” “Y si no ha de negarse el objeto, sino afirmarse en su excepcional especificidad, ello implica afirmar también una epistemología pluralista que corresponda a la variedad de sus facetas”. (Miguel Beltrán, 1993). En general, los analistas deberían recordar que la ciencia política es, en el mejor de los casos, una ciencia suave. Una aproximación pluralista para investigar metodologías está, por consiguiente, a menudo justificada.

² Un posicionamiento ontológico significa, en esencia, si hay un mundo real fuera, que es independiente de nosotros. Es decir, se refiere a una determinada posición del investigador respecto de lo investigado.

³ Básicamente como argumentan Marsh y Furlong (2002), existen dos posturas que engloban al conjunto de teorías de análisis político. Una, la que concibe la relación entre el investigador y el mundo como una relación independiente entre el sujeto y el objeto. Ambas realidades existen por separado, pueden definirse como enfoque esencialista. La otra interpreta esa relación como una relación construida por el sujeto, no existe distancia entre el sujeto y el objeto y la realidad es, por consiguiente, una realidad construida.

amanecer y el atardecer no podemos inferir, de la mera observación, que la realidad es explicada por el movimiento del Sol en el firmamento de un lado a otro de la Tierra. La observación de la realidad no es suficiente para aportar un conocimiento certero. Por tanto, nuestro posicionamiento Epistemológico se caracteriza por buscar la estructura subyacente a los fenómenos observados y se distancia del mero positivismo, que sólo pueden contrastar sus hipótesis en la realidad observada.⁴

Sin embargo el realismo comparte el mismo posicionamiento Ontológico que los positivistas, es decir, que el conocimiento del mundo es independiente de la voluntad del sujeto que lo interpreta, o sea, que el mundo existe objetivamente pero a diferencia de los positivistas sostenemos que no todos los fenómenos sociales, y la relación entre ellos, son directamente observables.

Los realistas contemporáneos han sido influenciados significativamente por la crítica interpretativista⁵, pues resulta difícil sostener que la acción social del investigador, es decir, la forma en que se hace las preguntas y el modo y momento de definir su objeto de estudio, es ajeno a la propia realidad analizada. Primero, mientras los fenómenos sociales existan independientemente de nuestra interpretación, nuestra interpretación/compreensión de dichos fenómenos afectará a sus resultados. Así que las estructuras no determinan, a menudo facilitan o limitan. Las ciencias sociales involucran en los estudios a agentes reflexivos que interpretan y cambian las estructuras. Segundo, nuestro conocimiento del mundo es falible. Necesitamos identificar y entender ambos, la realidad

⁴ Los positivistas usan la teoría para generar hipótesis que pueden ser contrastadas por observación directa. En este punto difieren claramente con los realistas. Tradicionalmente el positivismo sostuvo que no existe la dicotomía entre apariencia y realidad y que el mundo es real y no socialmente construido.

⁵ La tradición interpretativista rechaza la noción de que el mundo existe independientemente del conocimiento que tenemos de él. A menudo sostienen que él es construido socialmente o discursivamente.

externa y la construcción social de esa realidad si queremos explicar las relaciones entre los fenómenos sociales.

La utilidad del posicionamiento Ontológico y Epistemológico realizado se sostiene en que ayuda a ser consciente de las bases y límites de la estrategia de investigación elegida y también siendo consciente de la multiplicidad teórica existente, podremos apreciar mejor las cualidades, ventajas e inconvenientes de los trabajos en cada campo, en su totalidad (Blyth, Mark 2002: p.307).

Las grandes líneas Epistemológicas (conductismo, elección racional, teoría de juegos, institucionalismo) han cristalizado en una pléyade de trabajos cuyas aportaciones han enriquecido el conocimiento de la realidad social y política.

Hasta los años cincuenta el dominio de la perspectiva institucionalista era total, la situación era tal que la ciencia política, sus supuestos y prácticas, eran raramente especificados, permitiendo solamente temas de crítica sostenida. Fuera de la teoría política, los temas principales que trataba la ciencia política eran la descripción de constituciones, los sistemas legales y las estructuras gubernamentales y su comparación en el tiempo o a través de los países. Institucionalismo era ciencia política.

Todo ello cambió con la revolución conductista. Los conductistas pudieron explicar cómo y porqué los actos individuales funcionan en la vida real.⁶

Una generación más tarde, los teóricos de la elección racional (rational choice) pudieron explicar las políticas en términos de interrelación del auto

⁶ Goodin y Klingermann (1996) argumentan, “eran partidarios de reducir el formalismo de las instituciones políticas, caracteres organizacionales, mitos constitucionales y ficciones legales”.

interés individual. Así pues, el mensaje era claro, había mucho, mucho más para las políticas que el orden formal de representación, toma de decisiones e implementación de políticas.

Los aspectos sociales tenían poca importancia bajo los enfoques dominantes. Tanto el conductismo como la teoría de la elección racional habían reducido las instituciones a no más que un agregado de preferencias individuales.

Si la pregunta clave para el conductismo, expresada de modo sencillo, es ¿Por qué la gente se comporta de la forma que lo hace?, entre la década de los cincuenta y los sesenta, muchos investigadores de dicha tradición actuaron como si pudieran construir leyes científicas, simplemente por identificar regularidades estadísticas en experimentos con una gran cantidad de datos cuantitativos. El énfasis en los datos rebajó la importancia de la teoría. (Hempel; 1966). Ello obligó a replantearse los enfoques de estructura compleja aportando la teoría de la elección racional (rational choice) un componente sencillo para la evaluación de la conducta de los actores políticos. La teoría de la rational choice toma a las preferencias individuales, las creencias y factibilidad estratégicas como causas de las acciones que ellos toman. La variante principal asume que los individuos tienen completa capacidad racional, tiempo y estabilidad emocional suficiente para tomar la mejor opción en sus acciones, no importa lo compleja que sea. Por eso puede ser considerada como una teoría reduccionista, pues se explica en término de las propiedades individuales “átomos sociales”.

Nuestra postura intenta resolver otro tipo de preguntas, lejos de buscar una explicación normativa y resolver el problema del “porqué”, buscamos entender cómo se desarrollan los procesos de las políticas públicas en los debates parlamentarios en determinados contextos políticos y por tanto necesitamos de un enfoque metodológico con modelos explícitos.

Goodin y Klingemann (1996) describen, el “-Neo institucionalismo-” como “la próxima revolución” en ciencia política. El nuevo institucionalismo se preocupa de las convenciones informales de la vida política tanto como de las constituciones formales y la estructura organizacional. Fija su atención en que las instituciones incorporan valores y relaciones de poder y reúne una serie de fundamentos analíticos que se ajustan a nuestros objetivos por las razones que pasamos a enumerar.

1º Permite pasar de una focalización en organizaciones a una en reglas.

Las instituciones políticas no son igualadas a las organizaciones políticas; por tanto, ven un conjunto de reglas que conducen o limitan la conducta de los actores individuales. Fox y Millar (1995) explican, las instituciones son conjuntos de reglas que existen con y entre organizaciones, así como también por encima, por debajo y rodeándolas. Este aspecto del neo institucionalismo nos permite entender la relación normativa como marco o límites de la acción.

2º Desde una concepción formal a otra informal de las instituciones.

En contraste con el tradicional institucionalismo, el neo institucionalismo se centra en las convenciones informales así también como en las reglas formales (Giddens, 1999). Las convenciones informales dominantes deben también subrayar las reglas formales o servir para incorporar cambios en el orden formal.

3º De una concepción estática a una concepción dinámica de las instituciones⁷.

⁷ Huntington (1968) definió las instituciones políticas como recurrentes patrones de conducta y valores estables.

Los neo institucionalistas (March y Olsen 1989) adoptan una perspectiva de red y enfatizan que la estabilidad institucional depende de procesos continuos de consenso y construcción de coaliciones entre los actores, en medio de un continuo cambio de entorno (March y Rhodes: 1992). La flexibilidad y fluidez de los procesos deliberativos es otra de las características en la que se apoya nuestra opción metodológica. La política pública se desarrolla como cristalización de un proceso de cambio y transformación.

4° Desde unos valores supuestos a una estancia crítica de los valores.

Los valores no se identifican con una determinada concepción del “buen gobierno” sino que se busca identificar los variados caminos en los que las instituciones incorporan los valores sociales a los que ellos mismos pueden responder y transmitir.⁸

5° De una concepción holística a una desagregada de las instituciones.

Se buscan los componentes institucionales por contraste con el viejo institucionalismo que tendía a describir y comparar la totalidad de los sistemas de gobierno. Por tanto se centra en las instituciones de la vida política: sistemas electorales, impuestos y sistemas de beneficios, gabinetes de tomas de decisiones, políticas públicas, relaciones intergubernamentales, etc. En ese sentido, supone un enfoque idóneo para nuestro análisis de la política pública del agua.

6° De la independencia a la inserción.

El enfoque neo institucionalista en el que nos ubicamos se reafirma en que las instituciones políticas no son entidades independientes, que existen

⁸ Offe (1996), esas típicas instituciones cambian cuando “sus premisas de valores han cambiado o porque ellos son considerados incompatibles con otros valores”.

fuera del espacio y del tiempo. El neo institucionalismo explora los caminos en los que las instituciones políticas están insertas en contextos particulares.⁹

Se trata por tanto de una comprensión de la relación institucional como una relación dialéctica de dos componentes, la agencia o conjunto de actores relevantes en los procesos políticos y la estructura o normas/marco limitativas de la acción. Ambos elementos pueden ser modificados mutuamente, en coherencia con la propia definición de Institución ya que su estructura dinámica concede a los actores capacidad de cambio sobre las normas establecidas. Es por tanto que decimos que se establece una relación dialéctica entre estructura y agencia.¹⁰ Esta perspectiva concede un papel crucial a ambas y desde nuestro interés de estudio es crucial observar el proceso de cambio y transformación como un proceso dinámico definido por la interrelación de ambos elementos. Nuestra perspectiva, de acuerdo con Hay (1996) y Jessop (1990), trata la distinción entre estructura y agencia como fenómenos distintos, su relación dialéctica se encuentra mediatizada por la acción y ésta viene definida en contextos estructurados preexistentes a su desarrollo estructural, esto es, que los actores favorecen ciertas estrategias sobre otras. Los actores, partidos políticos, organizaciones sociales, periodistas, funcionarios, técnicos y expertos, son reflexivos y formulan estrategias en base al conocimiento parcial de las estructuras. Se destaca por tanto la habilidad de los agentes para alterar las circunstancias estructurales a través de un proceso activo de aprendizaje estratégico. Ello nos distancia de la

⁹ Desde una perspectiva de la teoría de la organización Clegg (1990) muestra como localmente los entornos institucionales específicos sirven para reforzar o socavar el marco institucional de gran parte de la sociedad. La diversidad de las instituciones políticas se elevan, al menos en parte, desde su interacción con instituciones no políticas en niveles locales, lo cual crea oportunidades “para hacer no sólo diferentes cosas sino también las mismas cosas de maneras diferentes”.

Sirva de ejemplo el trabajo de Ostrom (1990) que muestra como asociaciones voluntarias establecidas para la gestión de recursos escasos (el agua) cambiaron la visión de granjeros individuales sobre donde ubicar sus propios intereses.

¹⁰ Algunos científico políticos han argumentado que la cuestión estructura-agencia sería reconocida como central en los estudios políticos (Hay 1995; Marsh 1995; Bulpitt 1996).

visión dialéctica de Giddens (1979) que las concibe como partes de una misma moneda. Es decir, mutuamente dependientes e internamente relacionadas, lo que diluye la capacidad de los actores para reconducir la acción mediante estrategias alternativas, vinculando la acción al modo de relación y disponibilidad de recursos de los actores, la estructura sólo existe a través de agencia. En la concepción de Giddens la relación supone un componente real y otro ideal, un elemento objetivo, los agentes (sociales, organizacionales, etc.) y un elemento subjetivo (las normas, los procedimientos, etc.). Dicho enfoque justificaría toda la estructura como variable independiente a explicar por una determinada relación social o variable dependiente. Nosotros analizaremos la política pública como una relación entre los valores, creencias y objetivos de los actores y las estructuras que se ajustan o desajustan a dichos valores y creencias, por tanto se trata de una relación ínter subjetiva entre valores dominantes y valores emergentes.

Compartimos con la perspectiva de Margaret Archer (1996), al igual que con Hay y Jessop que la estructura y la agencia son indicadores diferentes.¹¹

Ella propone un modelo básico de las relaciones entre estructura y agencia en el tiempo. Lo que llama ciclo morfogenético. Con tres etapas de cambio.

- A. Condiciones estructurales (T1): Esto se refiere al contexto en el que la acción subsiguiente tiene lugar. (Por ejemplo, cambio climático, globalización, la estructura de las instituciones políticas) y esas condiciones afectan a los intereses de la gente; empleo, oportunidades educativas, estilos de vida.

¹¹ Archer argumenta que la estructura y la agencia ejercen propiedades y poderes únicos y, por tanto, son irreducibles la una a la otra.

- B. Interacción social (T2-T3): los agentes son fuertemente influenciados por las condiciones estructurales en T1. Por tanto, ellos tienen al menos algún grado de poder independiente para cambiar los acontecimientos. Ellos se enfrascarán en procesos de conflicto o negociación con otros agentes.
- C. Elaboración estructural (o reproducción) T4: Como resultado de las acciones de T2-T3, las condiciones estructurales han cambiado, al menos en algún grado. Algunos grupos habrán obtenido éxitos favorables a sus propios intereses y otros menos. Frecuentemente el cambio que se buscaba no satisface plenamente a todos. T4 suele ser el principio de otro nuevo ciclo similar.

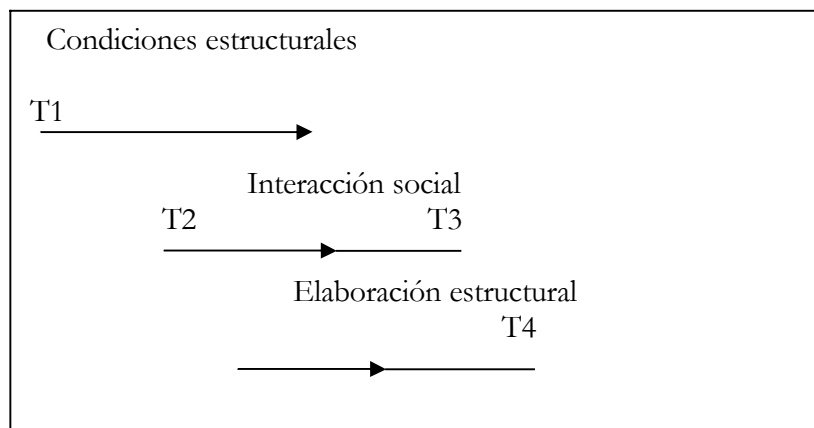


Ilustración 1. Fuente: Adaptación de Archer (1996) por Stuart McAnulla (2002)

La argumentación de Archer sobre la relación estructura-agencia se refiere a que guarda una gran similitud la relación cultura y agencia. Argumenta que los dos ciclos (cultural y estructural) se encuentran en T2-T3. En la fase de interacción de los agentes ellos afrontan la influencia de ambas,

estructura y cultura. Para el objetivo de nuestro estudio tendremos en cuenta esta advertencia ya que la dialéctica interna de la construcción de los valores, creencias, maneras de pensar, hacer o sentir (cultural) no debe confundirse con las condiciones materiales de existencia (social), éstas son punto de partida y objetivo de la dinámica institucional. Del mismo modo que la carencia de recursos puede generar un determinado modo de ver o comprender la realidad, sólo el debate, la reflexión y la negociación permiten llegar a acuerdos que dispongan el reparto o uso de dichos recursos. En nuestro estudio de la política pública del agua buscaremos conocer su dinámica interna analizando la relación entre los subsistemas de actores y los subsistemas de las políticas públicas.

Modelo analítico de referencia.

Nuestra búsqueda de un modelo analítico que nos permitiera comprender la dinámica institucional de la política pública del agua nos lleva al Marco de las Coaliciones Promotoras (en adelante, ACF¹²), ideado originalmente por Paul A. Sabatier en la segunda mitad de los años ochenta, fue posteriormente desarrollado junto a Hank C. Jenkins-Smith, y perfeccionado gracias a las múltiples aplicaciones empíricas de otros tantos investigadores. Se trata de un modelo que busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas y que se centra, de modo especial, en el papel que pueden jugar los aspectos cognitivos: las ideas, los valores, las creencias, el aprendizaje, el conocimiento, etcétera.

Al igual que nos sugirió el modelo morfogenético de Archer, el modelo de las coaliciones promotoras viene representado por tres fases que delimitan los tres aspectos esenciales de la dinámica institucional.

¹² Siglas de Advocacy Coalition Framework

Para una interpretación adecuada del marco de las coaliciones promotoras debemos observar que en dicho marco se pueden identificar tres fases que expresan los tres momentos por los que pasa una política pública en su proceso de cambio o transformación. Los Parámetros relativamente estables y los Sucesos Externos del Sistema, forman, en conjunto, el punto de partida y las condiciones externas de las políticas públicas, distinguiendo entre marco de condiciones de relativa inmovilidad y marco de condiciones reconstruibles o susceptibles de transformaciones por efecto de los procesos políticos. Al igual que en el modelo dialéctico las condiciones externas representan los límites estructurales, normas y parámetros de difícil y lenta transformación (recuadro color –canela-). En el centro, y leyendo el marco de las coaliciones promotoras verticalmente, hemos situado a dos factores de cambio. Uno el Grado de consenso necesario para el cambio político y los Límites, Constricciones y Recursos de los actores (sociales y políticos). Las relaciones, expresadas mediante vectores expresan que el “Grado de Consenso” se nutre de los parámetros más estables del sistema, influyendo, a su vez, sobre los límites y recursos que manejan los actores. Al mismo tiempo, los vectores que surgen de los Parámetros y los Sucesos externos, reflejan el abanico de la acción, es decir, los márgenes estructurales en donde se puede mover la interacción social. Un segundo nivel donde confluyen los subsistemas de actores y los niveles de acuerdo (recuadro color –verde claro-). Finalmente, del marco de recursos y constricciones de los actores, obtenemos la síntesis del Subsistema de la Política. Un tercer nivel de efecto reconstructivo, la retroalimentación del sistema que reformula los valores de las coaliciones y los cambios en los niveles de acuerdo alcanzado produciendo repercusiones en distintos ámbitos de la estructura o marco estable regulador (recuadro color –azul celeste-). En él podemos apreciar cómo la interacción social ha cristalizado en coaliciones cuyos respectivos sistemas de creencias, canalizan, a través de estrategias concretas, sus objetivos respectivos. A lo que

contribuyen intermediarios que aceleran y facilitan los procesos de cambio, periodistas, expertos, científicos, analistas.

Producto de la confluencia de esas fuentes se produce una redistribución de los recursos políticos y un nuevo plano de acción para las coaliciones. A modo de escenarios, las normas, competencias y reorganización de las administraciones públicas, acusan los primeros efectos del cambio de la política. Consecuentemente, se da salida a los aspectos más relevantes del nuevo marco de las coaliciones tejiendo una red de acuerdos o pactos. Por último se observan cristalizaciones normativas de la nueva política, generando un nuevo marco para la acción.

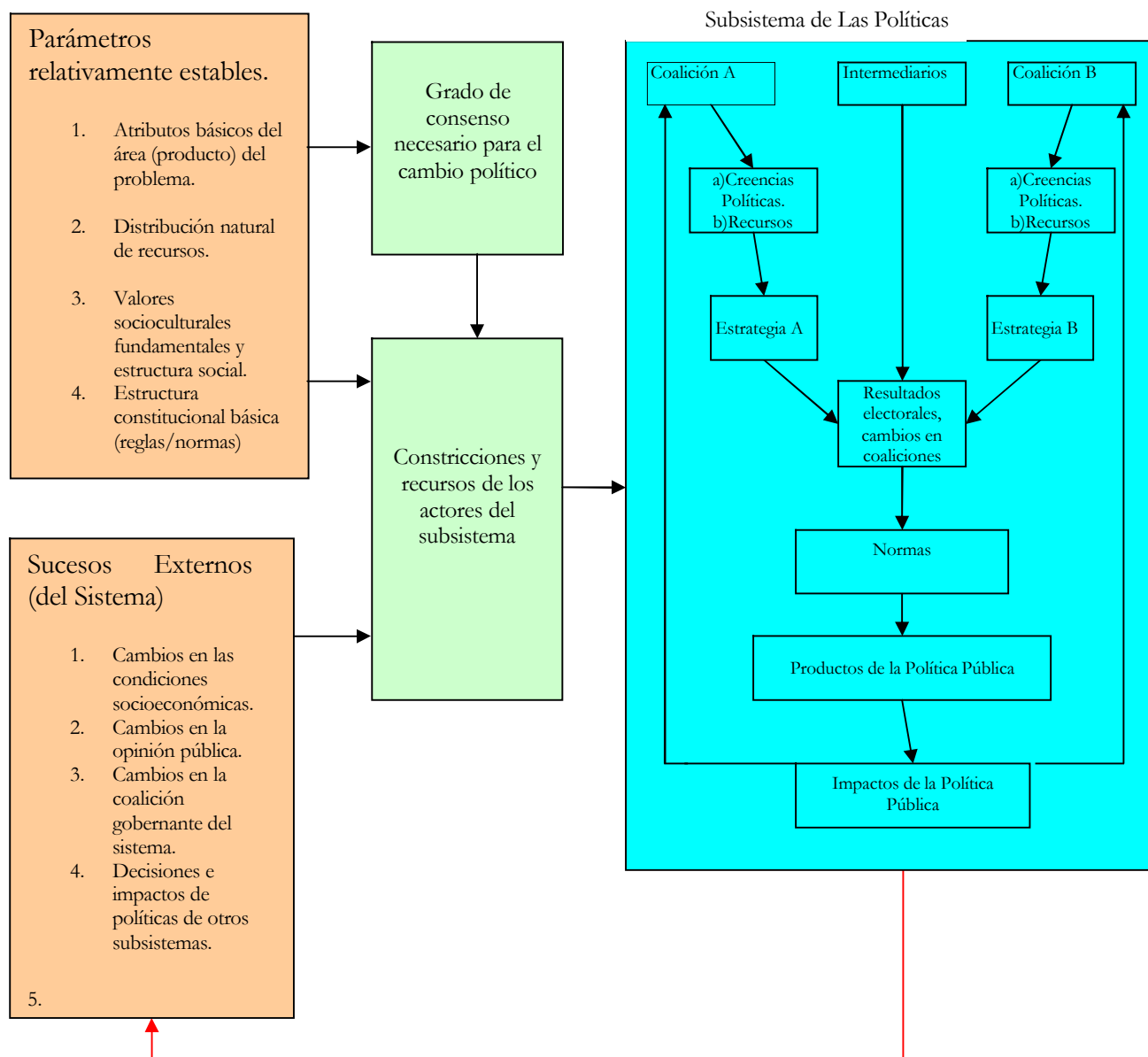


Ilustración 2. Marco de las coaliciones promotoras. Elaboración propia a partir de Sabatier y Jenkins 1998. Fuente Sabatier, 1998.

Esta especial preocupación por los aspectos institucionales que van más allá de las relaciones de poder o los conflictos de intereses, sitúa al marco de las coaliciones promotoras entre los trabajos sobre políticas públicas más recientes y prometedores. Ante la pregunta de por qué cambian las políticas, hay autores que defienden que las ideas, los valores, la argumentación..., acaparan un espacio muy importante de la respuesta¹³. Las aproximaciones de políticas públicas que siguen esta línea se plantean hasta qué punto las ideas que los actores traen a la esfera política son la razón del cambio de la política o de su estabilidad. Ciertamente, no es extraño que, además, subyazca el deseo de creer que la razón por la cual hay determinadas políticas es porque la gente piensa que existe un curso de acción acertado e intenta influir en los políticos sobre la base del mismo.

Los procesos políticos envuelven un extremadamente complejo conjunto de elementos interactuando en el tiempo, los podríamos agrupar del siguiente modo: (a) Hay, normalmente, cientos de actores desde intereses de grupo y agencias gubernamentales y legislaturas en diferentes niveles de gobierno, investigadores, periodistas envueltos en uno o más aspectos del proceso. (b) Estos procesos se desarrollan en una escala de tiempo de una década o más. (c) Existen programas que se superponen por tratar los mismos temas desde diferentes áreas del poder político. (d) Los debates políticos entre actores en el curso de las legislaturas implican muchas disputas técnicas y diversas formas de entender los problemas, sus causas y los impactos de las alternativas. (e) Muchas discusiones implican profundas diferencias en valores e intereses. Dando lugar a que los actores presenten pruebas que apoyen sus respectivas posturas.

¹³ Porque lo que es interesante para el teórico de las políticas públicas ya no es, simplemente, que las ideas existan, sino averiguar si juegan un papel independiente en el proceso de las políticas (John, 2000).

Dada esta asombrosa complejidad en los procesos políticos, el analista debe encontrar algún camino de simplificación. Por ello el marco de las coaliciones promotoras parte de las siguientes premisas:

1. Las teorías de los procesos políticos o cambio político inciden en el papel que juega la información técnica en dichos procesos, relativa a la magnitud y facetas del problema, sus causas, y el probable impacto de varias soluciones.
2. Partiendo del conocimiento del proceso de cambio político y del papel de la información técnica en él, requiere una perspectiva temporal de una década o más.
3. La unidad más utilizada para la comprensión del cambio político en las sociedades industrializadas modernas no son algunas organizaciones o programas específicos sino un subsistema de políticas. Un subsistema consiste en una variedad de actores de organizaciones públicas o privadas que están activamente preocupadas con un problema o asunto político y que regularmente buscan la influencia política en ese dominio (subsistema).
4. Con subsistema, el marco de las coaliciones promotoras argumenta que su concepción del término abarca más que la tradicional noción de “triángulo de hierro” –agencias administrativas, comités legislativos, e intereses de grupos a nivel de gobierno- incluye dos categorías adicionales de actores: a) periodistas, investigadores, y analistas políticos, que juegan un importante papel en la generación, diseminación y evaluación de ideas políticas, (Heclo, 1978; Jordan y Richardson 1983; Kingdon 1984; Hall 1993) b) actores en todos los niveles de gobierno activos en formulación e implementación de políticas.
5. Que las políticas públicas/programas incorporan teorías implícitas a cerca de cómo acometer sus objetivos (Presuman y Wildavsky 1973; Majone 1980) y cómo pueden ser conceptualizados en mucho de los sistemas de creencias. Ellos reúnen sus valores prioritarios, las percepciones de las relaciones causales importantes, las percepciones de los estados del mundo (incluyendo la magnitud del problema) y percepciones/supuestos concernientes a la eficacia de varios instrumentos políticos. Esta cualidad para identificar e ubicar creencias y políticas

provee un vehículo para evaluar la influencia de varios actores en el tiempo, particularmente el rol de la información técnica y el cambio de la política.¹⁴

Con esta herramienta como marco analítico intentaremos producir conocimiento sobre la evolución de la política del agua en España en la década de los noventa, la constatación de haberse producido un cambio y cuáles fueron sus causas.

El análisis científico social supone asumir que un pequeño conjunto de relaciones cruciales subyacen en la asombrosa complejidad del fenómeno¹⁵. Así pues el modelo de las coaliciones promotoras nos propone una serie de hipótesis desde donde poder abordar el análisis de la política pública del agua. Dichas hipótesis quedan circunscritas a tres procesos principales. El primero incluye dos conjuntos de variables exógenas, uno bastante estable y otro más dinámico que afectan a los límites y oportunidades del subsistema de actores. El segundo conjunto de variables (endógenas) formado por el subsistema de actores. Las coaliciones promotoras expresa explícitamente que muchas coaliciones incluirán no sólo intereses de los líderes de grupos, sino también agencias oficiales, legisladores de múltiples niveles de gobierno, investigadores, periodistas, asociaciones e individuos significativos, pero el marco de las coaliciones promotoras sostiene que no son muy importantes para el cambio pues a la larga fluctúan sus posiciones a favor o en contra en una determinada coalición. Tercero, el sistema de creencias (variable endógena), constituye el elemento unificador de las coaliciones¹⁶. Éstas están organizadas en una jerarquía estructurada tripartita, a saber; un núcleo

¹⁴ Sabatier y Jenkins-Smith; 1993)

¹⁵ Las características cruciales de las ciencias son: 1) que los métodos utilizados para la adquisición de datos se hagan conocer lo suficiente para poder ser conocidos y refutados en su caso, por otros. 2) Sus conceptos y proposiciones sean claramente definidos y con suficiente consistencia lógica para dar ocasión a pruebas de falsabilidad. 3) Esas proposiciones serán tanto generales como posibles y explicarían las incertidumbres más relevantes. 4) Tanto los métodos como la crítica será concisa y sometida al criterio de expertos relevantes en ese campo. (Ostrom, E.)

¹⁶ Sabatier; 1993

profundo (“deep core”) de la parte del sistema de creencias incluidas, básicamente las creencias ontológicas y normativas como por ejemplo la solidaridad frente a la insolidaridad o el interés general de la nación frente al interés territorial de las autonomías y que opera virtualmente a través de todos los subsistemas de las políticas públicas. El siguiente nivel se corresponde con el conjunto de creencias y valoraciones de las políticas públicas concretas (“policy core beliefs”), representa un conjunto de acuerdos y percepciones normativas básicas de las coaliciones. Incluye prioridad de valores fundamentales como la relativa importancia del desarrollo económico frente a la protección medio ambiental, las percepciones básicas sobre la seriedad del problema y sus principales causas, y las principales estrategias a seguir desde valores centrales en el subsistema. Desde el Marco de las Coaliciones Promotoras se asume que el núcleo político no es un cuerpo profundo de ideas porque se sitúa en el plano de posicionamientos prácticos relativos al subsistema de determinadas élites políticas.

Finalmente, los aspectos secundarios del sistema de creencias en las coaliciones comprenden un amplio conjunto de creencias más concisas relativas a la seriedad del problema o la relativa importancia de factores causales en áreas locales, como regulaciones deseables, implementación de programas o las formas de participación de los actores.

En algún momento concreto cada coalición adopta una o más estrategias envueltas en el uso de instrumentos guía (cambio de normas, personal, información) con la intención de influir en la conducta de las autoridades en el sentido de apoyar sus objetivos. Las estrategias conflictivas de varias coaliciones deben ser mediatizadas por algún grupo de actores, los intermediarios de las políticas, (policy brokers) quienes se ocupan de buscar un acuerdo razonable que reduzca la intensidad del conflicto. El resultado

final es uno o más programas gubernamentales que provocan cambios en los resultados de políticas de un determinado nivel.

Hipótesis.

Para acometer el análisis de nuestro objeto de estudio, la política pública del agua, deberemos describir cuáles son las hipótesis de trabajo que nos guiarán a lo largo de nuestra investigación. Cada hipótesis se presenta agrupada en tres grandes bloques: (a) Sobre las coaliciones promotoras. (b) Sobre el cambio de las políticas (c) Sobre el aprendizaje a través de las coaliciones de actores.

H.a1¹⁷ En una controversia donde el sistema de creencias se centra en la discusión de aspectos de valores centrales tiende a formar coaliciones estables.

El sistema de creencias se refiere al conjunto de maneras de pensar, sentir o de obrar respecto de las políticas del agua y que en dicho sistema puede observarse distintos niveles de consistencia, dependiendo de los temas tratados. Cuando dichos temas se corresponden con valores centrales, aspectos fundamentales en el sistema de creencias, principios morales o políticos, visiones de estado o formas de vida, convivencia etc., el comportamiento esperado de las coaliciones es la estabilidad, es decir, mantiene una imperturbable unidad de criterio.

H.a2. Los participantes de una coalición tenderán a llegar a acuerdos en planos de compromiso político y menos en aspectos secundarios.

El comportamiento esperado de una coalición, es decir del conjunto de actores organizacionales, públicos o privados, que desarrollan una elección

¹⁷ Se empleará la nomenclatura de H (hipótesis), a, b, c, etc. (para el grupo), 1, 2, 3, etc. (para el orden de cada una de dichas hipótesis).

estratégica consistente en una unidad de acción para alcanzar determinados objetivos a través de un determinado sistema de creencias o valores, es el de llegar a acuerdos en planos políticos, esto es, en políticas que cristalicen los compromisos alcanzados, se expresarían en pactos entre las fuerzas políticas o entre Administraciones, que redunden en apoyos políticos en las Asambleas legislativas o en la tramitación de las normas reguladoras de la política del agua, antes que en aspectos secundarios, como plazos, aspectos particulares de la implementación, o aspectos específicos como medidas a tomar en caso de intervención, como decisiones sobre trasvases de volúmenes hídricos o construcción de infraestructuras específicas, desaladoras, depuradoras u otras, etc.

Ha3. Los actores o coaliciones desviarán la atención, del debate o la negociación, hacia aspectos secundarios del sistema de creencias, antes que reconocer alguna debilidad en el núcleo político de sus valores.

Cuando los actores ven comprometido algún o algunos de los principales enunciados del sistema de creencias más arraigado y unificador de la coalición, tienden a desviar, hacia temas secundarios como insuficiencias en infraestructuras del agua o debilidad presupuestaria, desatención de las infraestructuras o desaprovechamiento de las existentes, por ejemplo, para evitar el efecto crítico sobre su núcleo de creencias.

En definitiva estamos ante un grupo de hipótesis que describen tres dinámicas fundamentales. Una centrífuga, que iría del núcleo de creencias hacia los aspectos secundarios, la descrita en la hipótesis Ha3,. Otra centrípeta, la descrita en Ha1, que explica la cohesión de la coalición hacia el cuerpo nuclear de creencias, y una confluyente que cristaliza el equilibrio de ambas, Ha2, llegando a acuerdo formales sobre políticas concretas. Estaremos analizando, por tanto, la dinámica interna de las coaliciones.

Hc1: El aprendizaje de la orientación política a través del sistema de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones. La disponibilidad de documentos científicos y técnicos sobre la política del agua, el estado del recurso, así como la problemática social y política del agua, sus implicaciones medio ambientales, etc, se ilustrarían a través de informes o documentos que aportan información al proceso de maduración e intercambio de creencias en torno al agua y su problemática.

Hc1 Esto requiere que se disponga de los recursos técnicos en cada debate.

Hc2: El conflicto se da entre aspectos secundarios del sistema de creencias de uno y los aspectos esenciales del sistema de otro o alternativamente entre importantes aspectos secundarios de los dos sistemas de creencias.

Dicho proceso, para llevarse a cabo, implica varios grupos de factores. Primero, la información, en su aspecto cuantitativo. Segundo, la calidad de la información y finalmente la presencia de intermediarios que contribuyen a hacer un uso racionalista de la información. Ahondando de ese modo en una reflexión de mayor calidad y un aprendizaje efectivo. Se apreciará por tanto, la intervención de la prensa; expertos y científicos que buscarán la consolidación de un determinado cuerpo de creencias, influyendo en la definición de los sistemas de creencias en cada coalición, contribuyendo a la cristalización de los objetivos que las mismas hayan establecido tras el debate y la reflexión política. A partir de lo cual se definirían las orientaciones sobre la política del agua.

Hc3: Los problemas que implican sistemas naturales son proclives para el aprendizaje de la orientación política ya que la investigación empírica es más fiable.

Así el intercambio de ideas tiende a ser más fluido cuando se pueden manejar cifras que responden a estudios técnicos. La fiabilidad de la ciencia que se apoya en la tecnología, será un recurso discursivo para el intercambio de ideas y creencias, contribuyendo a presentar unas políticas del agua alternativas capaces de llevar a cabo objetivos para los que concita el apoyo y la cohesión de los actores coaligados.

Las variables.

Una vez desglosadas las hipótesis de trabajo, ajustadas al modelo que hemos considerado idóneo para el análisis de la política pública del agua vamos a delimitar las variables que formarán parte pormenorizada de nuestra investigación para, finalmente realizar un esbozo de las técnicas y procedimientos analíticos que se emplearán para el análisis de los datos.

Las variables expresan aquel conjunto de categorías cuyos valores nos informan de la realidad que deseamos conocer. Sin embargo nuestro objetivo no es un mero análisis descriptivo de las variables sino que quiere ir un paso más allá y explicar qué relación guardan entre sí. La variable dependiente o variable a explicar, por un lado, y las variables independientes, o variables explicativas, por el otro.

En ese sentido nuestra variable dependiente será el cambio de la política pública del agua a través de la variable interviniente de los valores y sistemas de creencias. Y nuestras variables independientes serán los descritos en el modelo de las coaliciones promotoras, el conjunto de parámetros estables, los eventos externos, el subsistema de actores, el subsistema de políticas y el sistema de acuerdos. Cada una de estas variables serán analizadas pormenorizadamente en sub-variables, que iremos describiendo capítulo a capítulo, y que actuarán como indicadores de las variables, atendiendo al

criterio del modelo marco de referencia y a la naturaleza misma del objeto de estudio.

Hasta ahora nuestras preguntas metodológicas han sido: Si la Ciencia Política dispone de algún marco metodológico, en las ciencias sociales, adecuado a nuestro objeto de estudio, para lo cual nos hemos posicionado ontológica y epistemológicamente. Si el enfoque elegido nos iba a permitir conocer por qué cambian las políticas, y para ello optamos por un análisis de la dinámica institucional. Para responder al ¿Cómo podríamos llegar a conocer dichos procesos?, acudimos al marco de coaliciones promotoras, que nos permitirá saber, cómo se produce el cambio en las políticas públicas. Pero la pregunta que debemos hacer en este momento es ¿Qué vamos a analizar?. Para lo cual debemos diseñar las variables sobre las que operaremos haciendo uso de diferentes técnicas de análisis.

Preguntas de investigación:

Por consiguiente, expondremos cuáles son nuestros objetivos generales. Es decir, hacia dónde queremos ir con nuestro aparato metodológico. Cuáles son nuestras preocupaciones esenciales y qué aspiramos resolver. Nuestras preguntas de investigación, nuestro horizonte de problematización, interroga las cuestiones básicas para el desarrollo de esta investigación.

1. ¿Ha cambiado la política del agua?
2. ¿Qué cambios estructurales explican la influencia de un sistema de creencias?
3. ¿Se ha producido una reorientación en la política del agua como consecuencia de un aprendizaje?
4. ¿Desde cuáles y hacia qué valores han cambiado?

5. ¿Se guían los actores por un determinado sistema de creencias?
6. ¿Se encuentra, la política pública del agua, inspirada consistentemente por un determinado sistema de valores?.

En definitiva, el conocimiento de los procesos políticos implicados en la política del agua, nos debe aportar las pruebas de que la acción transformadora de los agentes sobre las estructuras, se basa en la articulación de un sistema de creencias, en sentido amplio, que busca alcanzar sus objetivos mediante el cambio del sistema de creencias predominante en las políticas que forman dichas estructuras.

Técnicas de investigación:

Las técnicas de investigación son las herramientas que utilizaremos para medir, valorar, interpretar y analizar la información vertida por las variables seleccionadas. Al igual que cualquier otro elemento de la investigación sigue las pautas marcadas por el marco teórico de referencia. El primer paso consiste en diferenciar entre fuentes primarias y fuentes secundarias. Esta dicotomía obedece a dos procedimientos para recopilar la información. Las variables analizadas con fuentes primarias, es información recogida y analizada por elaboración propia, obtenida mediante consulta de la web de la Biblioteca del Congreso y su análisis a través de procedimientos analíticos de aplicaciones informáticas especializadas y las de fuentes secundarias son las estudiadas a partir de las investigaciones realizadas en otros trabajos existentes, dentro del área de estudio de nuestras variables de interés..

Con el objetivo de sintetizar en un determinado sistema de categorías un gran volumen de información, especialmente la vertida en los análisis de los debates parlamentarios o el análisis del sistema de valores en la prensa

hemos utilizado técnicas cualitativas, dentro del llamado en Ciencias Sociales, Análisis de Contenido¹⁸. Así, nos hemos procurado un conjunto de categorías que, por ser variables nominales, tienen un nivel bajo de medición, realizándose otros análisis que lo han completado, principalmente la consulta de ponencias o “papers” y la transformación de algunas variables nominales en intercalares, para el estudio de las correlaciones. El uso del Análisis de Contenido ha seguido dos criterios previos. Cuando se ha tratado de analizar estudios de fuentes secundarias, como ha sido el caso del análisis de contenido en prensa, se ha tenido en cuenta la opción técnica que se ajusta a los objetivos de dicha investigación, pero en el caso de fuentes primarias, como ha sido en el análisis del debate parlamentario, las características metodológicas han de ser explícitas. Consecuentemente procederemos, en este apartado donde definimos el enfoque, los métodos y las técnicas de investigación empleados, a una descripción pormenorizada de las mismas.

La operación principal en el análisis de contenido consiste en la clasificación y agrupación en una serie de categorías, de los signos que aparecen en una comunicación. De acuerdo con el objetivo de nuestra investigación en cada caso, se realizarán los siguientes tipos de análisis de contenido: 1) contenido Semántico y 2) vehículo del signo.¹⁹

¹⁸ El análisis de contenido es una técnica de investigación que consiste en el análisis de la realidad social a través de la observación y del análisis de los documentos que se crean o producen en el seno de una o varias sociedades. La definición clásica del análisis de contenido es la realizada por Berelson en 1952: “El análisis de contenido es una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación”. Krippendorff (1980): “El análisis de contenido es una técnica de investigación que se utiliza para hacer inferencias reproducibles y válidas de los datos al contexto de los mismo”. En la actualidad se reconoce que el análisis de contenido puede tener tanto un fin descriptivo como un fin inferencial, y puede utilizar tanto técnicas de análisis cuantitativo como cualitativo.

¹⁹ Análisis de **contenido semántico** consiste en la clasificación de signos según su significado, que, a su vez, pueden clasificarse en: Análisis de designaciones: se cuenta el número de veces que aparecen referencias a determinados objetos (personas, grupos, cosas, conceptos). Análisis de atribución: proporciona la frecuencia con que aparecen ciertas caracterizaciones. Análisis de afirmaciones: proporciona la frecuencia con que ciertos objetos se caracterizan de una determinada manera. Análisis de contenido pragmático: que consiste en la clasificación de signos según sus causas o efectos probables. Análisis de **vehículo del Signo**: que consiste en la clasificación del contenido según las propiedades psicofísicas de los signos, es decir el número de veces que aparece determinada palabra. (Eduardo López-Aranguren; 1993)

El uso de esta técnica tiene como objetivo, no sólo un análisis descriptivo sino también inferencial, por tanto tiene dos fines precisos: a) determinar actitudes, intereses o valores de grupos, así como el cambio en los mismos que haya podido tener lugar, y b) analizar los contenidos discursivos en el debate.

Hoy en día contamos con herramientas informáticas que nos permiten realizar esta labor de análisis mediante la simplificación y rapidez de las operaciones descritas. En nuestra investigación hemos utilizado la aplicación N*vivo 6 (N6)²⁰. Dicha aplicación se caracteriza por manejar gran cantidad de información en forma de documentos que son liberados de formato. Gracias a este trabajo preparatorio, la aplicación divide el texto en párrafos homogéneos formando las llamadas Unidades de Texto, que representarán la base para el análisis cuantitativo, **los datos**. Las Unidades de Texto, en adelante UT, no son útiles a menos que codifiquemos el conjunto de párrafos que expresan un determinado contenido. Así pues se procedió a la codificación y agrupamiento de los contenidos vertidos en los discursos analizados.

El segundo componente del análisis de contenido es extraer **una muestra**. Nuestro problema consiste en reducir nuestro universo de datos y definirlo con la máxima precisión para, a continuación, extraer de este universo una muestra. Hemos realizado un análisis de contenido con fuentes primarias para tres bloques de materias. El análisis del debate parlamentario, en el análisis de contenido constitucional y en el análisis de la producción normativa del agua de las comunidades autónomas. Para cada uno de esos contenidos discursivos se ha establecido un procedimiento de muestreo, un objetivo y un modelo de inferencias específico.

²⁰ N*vivo6 es una aplicación de Quality Research Software Q.R.S. International

En el caso del debate parlamentario, el universo de datos ha sido todos los debates parlamentarios acaecidos en el Congreso de Diputados entre 1991 y 2001. Para alcanzar esta primera acotación del universo de datos realizamos una búsqueda informática sobre los documentos referidos publicados en formato informático PDF²¹ con el término “Agua”, una vez depurados los documentos que no hacen referencia al tema específico de las aguas continentales se observó que un volumen significativo de documentos se concentraba entre los años 1991 y 2001. Una vez identificado nuestro universo de estudio, se realizó una transformación de dichos documentos, en total 49, a un formato manejable para la aplicación, documentos de texto sin formato²². Para cristalizar una muestra representativa de la información a analizar, se procedió a aislar todas las intervenciones parlamentarias donde se expresara cualquier contenido referido a aguas continentales, lo que constituyó la base material del proceso de codificación, sistema de categorías y análisis de los contenidos aislados.

El siguiente objetivo de nuestro análisis de contenido, se centró en la formación de un sistema de categorías que nos permitiera identificar las corrientes, valores e intereses en las comunicaciones. Para ello se realizó una codificación por contenidos semánticos, distinguiendo en cada codificación, la temática central y específica que caracterizara a un determinado número de unidades de texto. Se generó 82 códigos que fueron reducidos a 10 categorías básicas.

1. Economía.-

- 1.1. Demanda.
- 1.2. Embalses y pantanos.
- 1.3. Infraestructuras.
- 1.4. Inversiones y financiación.

²¹ Siglas de Portable Document Format, (Formato de Documentos Portátiles) un sistema de publicación de documentos protegido de manipulación.

²² Los documentos de texto sin formato permite considerar al texto como un continuo susceptible de clasificación según los criterios e intereses de la investigación.

- 1.5. Mercado libre.
- 1.6. Mercado monopolístico.
- 1.7. Obras hidráulicas.
- 1.8. Precio del agua.
- 1.9. Privatización
- 1.10. Rentabilidad financiera.
- 1.11. Trasvases.

En la categoría de –Economía- hemos sintetizado todos aquellos contenidos donde se posicionan los distintos partidos para argumentar los valores económicos. Dichos valores se centran en el análisis de la demanda, la evaluación cuantitativa de las infraestructuras y su planificación así como su grado de desarrollo. El valor del agua y el tipo de mercado donde se ubican dichos valores.

En definitiva, dicha categoría reúne diferentes debates.

Uno es el que dirime el coste del agua, su precio, lo que posiciona a los que mantienen la necesidad de que el precio del agua refleje sus costes reales pero que la carga principal recaiga en el Estado. Otros que el precio del agua sea equilibrada por el mercado libre, pero con correcciones sociales, según los usos y colectivos usuarios.

Otros que el coste del agua debe ser asumida por el Estado y sólo repercutir los costes derivados del reciclado o desalación, premiando los usos correctos y castigando los despilfarros.

Dos, el debate en torno a las infraestructuras y su financiación. Del estado de desarrollo de las infraestructuras necesarias y de las proyectadas. En este debate suele predominar la discusión sobre si las infraestructuras son aprovechadas o si conviene la puesta en marcha de determinadas infraestructuras planificadas (principalmente trasvases).

Así pues podemos decir que el debate sobre economía del agua es un debate que intenta justificar las infraestructuras, su rentabilidad económica y el efecto que sobre la calidad de vida y los costes repercutibles en el conjunto de la actividad económica.

2. Instituciones.-

- 2.1. Confederaciones hidrográficas.
- 2.2. Congreso y grupos.
- 2.3. Consejo nacional del agua.
- 2.4. Municipios.
- 2.5. Organismos de cuenca
- 2.6. Organismos mundiales.

A diferencia del marco legal, el debate institucional toma como objeto el conjunto de instituciones que pueden intervenir en la política del agua.

Dicho debate oscila entre la legitimidad y la autoridad para orientar la política del agua y las instituciones agentes en la política del agua.

Las instituciones son utilizadas, en el discurso, en varios planos de intervención. Es decir, El Consejo Nacional del Agua y los Organismos Mundiales, son utilizados como avales a los que se les concede cierta legitimidad para justificar una u otra decisión del gobierno. En el plano territorial, los municipios y los organismos de cuenca son considerados como el instrumento de intervención idóneo para la articulación de un modo de gestión determinado. En cualquier caso, el debate que unifica el significado de este nodo, representa un debate donde se discute sobre la legitimidad de las instituciones y su relación con la legitimidad política para ejercer como instrumento de la política de agua.

3. Marco legal.-

- 3.1. Directiva europea.
- 3.2. Marco institucional
- 3.3. Normativa europea.
- 3.4. Transferencias.

3.5. Unión europea.

El debate sobre el marco legal, polariza a aquellos que sostiene que el marco legal favorece a los proyectos de infraestructura hidráulica o que dicho marco no lo favorece.

En ese sentido se toma como referencia la Directiva Marco del Agua, las instituciones encargadas de vigilar su cumplimiento, así como los fondos que quedarían condicionados por la aplicación estricta de dicha directiva. También se reúne aquellos argumentos que valoran el marco legal territorial para asumir y repartir responsabilidades sobre las infraestructuras que deben llevarse a cabo.

En definitiva es una categoría para reunir la importancia del marco legal territorial sobre la política del agua que se pretende llevar a cabo.

4. Recurso.-

- 4.1. Abastecimiento.
- 4.2. Acuíferos
- 4.3. Calidad
- 4.4. Cantidad
- 4.5. Recurso
- 4.6. Recurso público
- 4.7. Uso y consumo.
- 4.8. España seca, España húmeda

Bajo el término “Recurso”, recogemos un aspecto de unos de los dilemas plasmados en el debate sobre la política del agua. Nos referimos al dilema entre el agua como recurso sin propiedad, sin destino prefijado, o el recurso como variable económica. En este dilema no exento de zonas intermedias, se dirime el conjunto de argumentos que se enfocan en destacar el agua como valor estrictamente económico, en función de las necesidades del mercado. Para ello, cuando hablamos de abastecimiento, nos ubicamos en valores cuantitativos del agua, nos referimos al agua como cantidad de agua para satisfacer las necesidades de las poblaciones. Los acuíferos son, en el

discurso, un referente de almacenamiento de agua, una especie de garantía de abastecimiento, donde su existencia parece ajena al conjunto del equilibrio ecológico. Así pues la cantidad y la calidad centran el dilema del Recurso, porque es observado en cuanto bien escaso y su gestión está relacionada con la forma de la propiedad. De ahí que cuando hablamos del recurso público, estemos delimitando los niveles de control y responsabilidad sobre el mismo. En cuanto a los modos de uso y consumo, agrupamos las unidades de texto que valoran el comportamiento de la demanda. El recurso, adquiere valor sólo porque se le demanda y en consecuencia sólo el valor del mercado puede decirnos como hemos de manejar dicho recurso. Finalmente la argumentación de “España seca, España húmeda” representan valoraciones sobre dos planos del debate. Uno el que describe la diferencia entre una u otra en el plano de las desigualdades y otra, en el plano de la incompetencia para superar dichas diferencias estructurales. La primera, apunta al “quién” y la otra al “cómo”. Es decir, al quién tiene derecho a disfrutar del agua, que queda respondida implícitamente, -a todos-, y la otra la que nos denota – cómo vamos a hacer llegar el agua existente-, que responde implícitamente al argumento de invertir en obra hidráulica.

5. Valores.-

- 5.1. Estudios.
- 5.2. Igualdad.
- 5.3. Interés general.
- 5.4. Justicia social.
- 5.5. Racionalidad.
- 5.6. Solidaridad

En términos de valores, podemos resumir que se trata de una justificación racional de la política y sus propuestas infraestructurales, bajo el paraguas de la igualdad, el interés general y la justicia social. Así pues, dichos valores son defendidos para llevar a cabo una determinada política pero ésta se enfrenta a un criterio más difícil que la equidad, debe cumplir con el requisito de la racionalidad y precisamente es ahí donde se polarizan los

argumentos ya que la solidaridad y la igualdad son defendidos, o como valores que lo justifican todo o como valores que manan de una racionalidad práctica.

6. Agentes interesados.-

- 6.1. Afectados.
- 6.2. Agentes interesados.
- 6.3. Científico técnico
- 6.4. Compañías eléctricas.
- 6.5. Comunidad científica
- 6.6. Constructoras
- 6.7. Ecologistas
- 6.8. Expertos
- 6.9. Opinión pública.
- 6.10. Organizaciones

El nodo de “agentes interesados” supone la colección más amplia de los actores implicados en la política del agua. Los partidos políticos, en si mismos, no están contemplados, en la medida que no se presentan como actores, es decir, como protagonistas de una determinada acción. Siendo éstos, más bien, considerados como agentes políticos, cuyo matiz radica en intervenir sólo en el plano del debate parlamentario, como intermediarios entre los actores y las políticas que se lleven a cabo.

En cuanto actor, los afectados por una determinada obra hidráulica, por ejemplo, suponen el primer foco de resistencia, o al menos, el más sensible, a una determinada política del agua. Las Compañías eléctricas y las constructoras comparten la actividad industrial. El ámbito científico-técnico, la comunidad científica y el conjunto de los “expertos”, representa al conjunto de actores que se caracterizan por el dominio de algún área del conocimiento científico, entre todos aportarán su conocimiento e influirán en el conjunto de los actores.

Ecologistas, opinión pública y organizaciones son un nivel de acción social que se distingue por representar al conjunto de los ciudadanos que, de forma continuada, actúan sobre la opinión general, señalando

intencionalidades, desaciertos o descalabros. Su opinión se convierte en un resorte desinteresado crítico con el poder.

7. Ecologismo.-

- 7.1. Cambio climático
- 7.2. Caudal ambiental
- 7.3. Depuración
- 7.4. Desalación
- 7.5. Desertificación
- 7.6. Fabricación de agua
- 7.7. Fauna y flora
- 7.8. Hidrología
- 7.9. Humedales.
- 7.10. Medio ambiente
- 7.11. Nueva cultura del agua
- 7.12. Reforestación
- 7.13. Regeneración hidráulica
- 7.14. Salinización
- 7.15. Sostenibilidad
- 7.16. Tipología de los ríos
- 7.17. Vertido cero.

En la categoría “Ecologismo” hemos incluido todas aquellas referencias relacionadas con los temas más relevantes del discurso ecologista. Aquí, ecologista no es asociado a una formación política o a algún tipo de activismo, en este nivel sólo nos referimos a ecologista y a ecologismo como conjunto de categorías que parten del principio conservador de la naturaleza, protección y categorización de los problemas medioambientales. Por tanto, establecemos, dentro de esta categoría, el punto de vista de sistema natural, es decir, el conjunto de decisiones o proyectos o valoraciones que implican el mantenimiento de una relación con la naturaleza conservadora no beligerante.

Así pues, las unidades de texto codificadas como cambio climático, no sólo pueden recoger el concepto de “Cambio Climático” sino cualquier otra afirmación que haga referencia a las consecuencias o a las causas de dicho fenómeno, tanto en el plano real como en el discursivo, es decir, tanto si se

hace referencia a dicho concepto como si se hace referencia a los procesos implicados en la realidad objetiva.

Las referencias al “caudal ambiental”, “Tipología de los ríos”, “Regeneración hidráulica” supone la aceptación de una distinción entre el caudal en cuanto término cuantificable y caudal en cuanto a conjunto de cualidades que debe reunir el concepto bajo la premisa de la conservación del recurso dentro de un equilibrio eco-sistémico.

Los procesos de recuperación del agua y su devolución al medio natural después de utilizada por el hombre, en condiciones de ser utilizada por otros seres vivos, implican una intervención por parte del hombre en los aspectos más tecnológicos, por ello las unidades de texto englobadas en las codificaciones de “Depuración”, “Desalación”, “Fabricación de agua”, “vertido cero”, se caracterizan por la descripción, exigencia o demanda de las oportunas obras y puesta en marcha de dichas infraestructuras. Al igual que los códigos anteriores, suponen la aceptación de un principio de conservación de la naturaleza.

Reforestación, Humedales, Fauna y flora, son códigos que agrupan a un conjunto de acciones para el sostenimiento y conservación del medio natural existente. Representan una actividad tradicional en la política de conservación natural, orientada a la implementación con contenidos concretos que limiten la destrucción del medio natural existente y especialmente como partes de un ecosistema que contribuye a la conservación de la capacidad acuífera continental.

Finalmente, “Sostenibilidad”, “Medio Ambiente” o “Nueva Cultura del Agua”, suponen un nivel global de conceptos asociados y calificados por alguno de estos códigos. Cada uno supone establecer, bajo dicho concepto, un conjunto de argumentos que se amparan bajo los valores de la

Sostenibilidad, el Medio Ambiente o la Nueva Cultura del Agua y en definitiva un valor deseable y a la espera de su implementación.

8. Gestión.-

- 8.1. Bancos de agua
- 8.2. Concesiones
- 8.3. Gestión alternativa.
- 8.4. Gestión de recursos.
- 8.5. Gestión del agua.
- 8.6. Informática.
- 8.7. Regulación.
- 8.8. Reserva estratégica.
- 8.9. Reservas.
- 8.10. Sociedades del agua
- 8.11. Territorial

La gestión es el ámbito resolutorio de problemas concretos. La fijación del espacio de intervención para una correcta política del agua. Bajo estos nodos, se adscriben todas las unidades de texto que refieren un procedimiento concreto para la administración del recurso. Así pues, los nodos de “Reserva estratégica”, “Reservas”, aglutinan todas aquellas unidades de texto que expresan qué se entiende por Reserva. El plano de los conceptos y la valoración de los distintos modelos de gestión, se agrupan en: “Gestión alternativa”, “Gestión de recursos”, “Gestión del agua” y “Territorial”. Los nodos como “Bancos de agua”, “Concesiones”, “Sociedades del agua”, “Informática”, reúnen los instrumentos administrativos que posibilitan un modo específico de regular el acceso al agua.

Globalmente, el nodo Gestión está vinculado con los procesos políticos en la medida que la práctica de una política concreta necesita de una determinada orientación general que mana de las directrices políticas. En nuestro caso, la gestión es un importante punto de inflexión pues constituye el terreno donde se cristalizan las concepciones y valores defendidos en otras

áreas del debate parlamentario y a partir de él se cristaliza una determinada victoria política.

9. Lo Social.-

- 9.1. Cohesión social.
- 9.2. Impacto social.
- 9.3. Movilizaciones

La cuestión social supone ciertos atributos conceptuales, no compartidos por todos los partidos políticos.

Los atributos conceptuales a los que nos referimos son los diferentes intereses de clase que pueden constituir o no el fondo del conflicto que nos ocupa.

La cohesión social es un nodo que reúne la sensibilidad del público ante los riesgos de una escasez o de un encarecimiento del agua. El impacto social constituye una reacción del público en general como eco de un peligro. Las movilizaciones son la acción de los ciudadanos ante puntuales cúmulos de acontecimientos en el hilo conductor del debate vivido a pie de calle.

El plano de conflicto que abarcamos representa la definición de un objetivo a conseguir y la ubicación social de quienes se posicionan respecto de él.

10. Negociación.-

- 10.1. Acuerdo
- 10.2. Debate
- 10.3. Diálogo
- 10.4. Enfrentamiento
- 10.5. Pacto del agua

Negociación es el Nodo que agrupa los códigos que expresan alguna referencia a la beligerancia en torno al debate. El nivel máximo de

negociación supone un máximo de acuerdo y el nivel mínimo un enfrentamiento.

Ahora bien cuando nos referimos al término negociación no estamos valorando la negociación como acuerdos sustantivos, es decir, como conclusiones derivadas del debate. En el discurso que analizamos, los contenidos esconden estructuras latentes y la expresión de categorías relacionadas con el acuerdo, debate o enfrentamiento, lo que manifiestan no es la disposición a la negociación sino la expresión gestual, que contiene una actitud hacia alguna de las categorías que describimos.

El debate sobre la negociación es una discusión sobre si ha de aplicarse el criterio de simple mayoría, con lo que se acusaría la debilidad de una política “pretendidamente de Estado”, o si ha de buscarse el apoyo de otras fuerzas políticas para garantizar la continuidad de dicha política en el futuro.

La negociación se convierte en un activo de los promotores de una determinada política de agua, porque supone un refrendo de sus posiciones, les muestra como portadores de argumentos objetivos, más allá del interés partidista o subjetivo, por tanto significa que la expresión política de algún nivel de negociación (en la forma de alguna de las variables señaladas anteriormente) no adquiere marchamo de un partido exclusivamente y se oferta como mérito propio y demérito del que no se aviene a los términos de la oferta. De ese modo llegar a un “acuerdo” es un objetivo político para todas las fuerzas políticas en el debate parlamentario. Ya que el “acuerdo” sirve para reforzar las posiciones propias y debilitar las ajenas.

En otro plano, la variable “Negociación” puede ser vista como un proceso, un conjunto de pasos que llevarán inexcusablemente a su fin natural, el acuerdo sustantivo. Si tenemos en cuenta las categorías que agrupan los

discursos teniendo como temática de conjunto la “Negociación”, podremos observar un continuo que va de la máxima crispación -El Enfrentamiento-, siguiendo, en descenso, por -Debate-, -Diálogo-, -Pacto- hasta llegar a la mínima crispación, -Acuerdo-. La lógica de este agrupamiento de categorías es la de que huir del enfrentamiento conlleva a propiciar el debate, cuyo nivel de beligerancia se relajará cuando se haya transformado en diálogo. Ese diálogo cristalizará en Pacto, que finalizará de forma natural en acuerdo.

Cada fuerza política se posicionará sobre esa lógica, negarán la existencia de un auténtico debate, contradecirán el equilibrio del diálogo, priorizarán el acuerdo, negarán la coherencia del Pacto. En consecuencia, la “Negociación” en cuanto -nodo- de categorías presenta dos aspectos. Uno, el de ser categoría de objetividad y legitimidad, a más referencias al nodo de la “Negociación” más se llama la atención sobre la objetividad del discurso y la legitimidad social del proyecto debatido. Otro, el de representar un proceso, es decir, a mayor uso de las categorías menos beligerantes mejor disposición a la negociación de aspectos sustanciales, a mayor hincapié en las categorías más beligerantes, menor disposición a negociar aspectos sustanciales.

11. Los partidos políticos

11.1.PP

11.2.PSOE

11.3.I.U.

11.4.Izquierda Nacionalista

11.5.Derecha Nacionalista.

Los partidos políticos, están contemplados como un nodo aparte, dado que representan el vínculo de todos y cada uno de los discursos vertidos en los documentos analizados. No forman parte sustantiva del discurso político, en el sentido de que no se habla expresamente de ellos, de un modo significativo, pero es obvio que todo el contenido vertido en dichos documentos lo es de un partido o grupo de partidos. Así pues, explicaremos

el nodo partidos políticos en la medida que ha servido como aglutinante del discurso, siguiendo una clasificación de significación amplia, dado que el interés no es el de desatacar ideológicamente los discursos sino el de ubicación dentro del arco parlamentario. Sin embargo, el criterio seguido se ha ajustado a dos tendencias (-Cleaveages-, Stein Rokan y Lipset) por su vínculo político a un territorio específico (centralidad-descentralidad) y por la clásica diferenciación izquierda-derecha.

La clasificación de cada una de las categorías agrupa por partidos o tendencias políticas. Esta agrupación no responde a una identificación sustantiva de los idearios o posicionamientos políticos. La formación de la categoría “partido político” es una codificación instrumental de grandes tendencias discursivas delimitada por: la representación parlamentaria y la preferencia ideológica reconocible por el electorado y el área territorial de representación natural.

Así pues tenemos por un lado, los partidos políticos principales, PP, PSOE, IU, cuyas características comunes es ser partidos de representación inter territorial; por otro lado, los partidos de representación territorial, y dentro de ellos la izquierda nacionalista y la derecha nacionalista. Ambos términos son códigos, símbolos no sustantivos, meramente descriptivos de un agrupamiento genérico y mínimo que garantiza la exclusividad de cada variable, siguiendo un patrón de conducta tradicional en la dinámica interna de cada territorio.

Otras áreas de aplicación de las Técnicas cualitativas

En los otros casos, donde se ha aplicado el análisis de contenido de fuentes primarias, ha sido en el análisis de la producción normativa por comunidades autónomas. En ese caso sólo se ha tenido en cuenta como

muestra la totalidad de la normativa, extraída de la base de datos del Ministerio de Medio Ambiente, por comunidades autónomas, habiendo seleccionado previamente dicho universo de datos sobre el criterio de ser comunidades autónomas directamente implicadas en el desarrollo de los debates acaecidos sobre la política del agua en la década que nos ocupa.²³

La explotación de los datos se ha realizado mediante análisis de vehículo de signo, es decir contabilizando las normas o frecuencia de cada uno de los niveles normativos relacionados con la política del agua en dichos territorios y análisis semántico; contabilizando las temáticas mediante categorías agrupadas de los contenidos expresados en la definición de la norma, según han sido publicados en sus respectivos boletines oficiales. La finalidad de dicho análisis es establecer un análisis comparado de la actividad normativa, mediante el cual se pretende inferir cuales son los niveles de gestión predominantes y las temáticas preferentes de dichas normas.

Finalmente, el análisis de contenido constitucional, ha seguido los criterios de interés y objeto de nuestra investigación, para ello se procedió a establecer el sistema de categorías que podrían recoger los contenidos, expresados en artículos, títulos o disposiciones, en los aspectos que el texto constitucional puede condicionar normativamente la política del agua (en amplio espectro de temas). Una vez seleccionados los datos se han agrupado por categorías constitucionales, ya que lo relevante en este caso es, no solo conocer cuanta información está contenida sino también el peso relativo de las categorías. Dichas categorías se utilizaron, paralelamente en un análisis de vehículo del signo, sobre los documentos seleccionados en el debate parlamentario, descrito anteriormente, lo que nos proporcionó, mediante un

²³ Cuando hablamos de comunidades autónomas implicadas nos referimos a las Comunidades que participaron activamente en el juego de correlación de fuerzas, que se concretó en los acuerdos previos a la presentación del Plan Hidrológico Nacional (Castilla La Mancha, Andalucía, Cataluña, Aragón, Valencia y Murcia). Así como las que también se han visto afectadas por la suspensión del trasvase del Ebro y la puesta en marcha del proyecto AGUA del Ministerio de Medio Ambiente.

análisis comparado, la relevancia de las categorías principales extraídas del texto constitucional en el debate parlamentario. Es decir, cuáles de esas categorías destacan en el debate y que peso relativo tienen unas sobre las otras. Por tanto inferir, de modo preciso, la presencia limitativa de la estructura constitucional en los flujos de información del conflicto entre coaliciones.

Las Técnicas cuantitativas empleadas han sido utilizadas en el resto de las variables, cuya justificación y oportunidad se irá realizando en cada capítulo.

Mención especial merece, dentro de esta sección de metodología, el uso del análisis crítico. Dicho análisis sigue dos guías esenciales. La primera es que constituye un análisis en profundidad de determinadas categorías vertidas en ciertos ámbitos científicos, especialmente del mundo académico (economistas, biólogos, geólogos, gestores del agua, etc.). La segunda, que dichas categorías actúan como mecanismos de racionalización del discurso de las coaliciones. En ese sentido no puede utilizarse, productivamente, técnicas de análisis del discurso, puesto que el objeto mismo de los discursos consiste en proporcionar carga sustantiva a la información y no sería productivo, de cara a los objetivos de nuestra investigación, eludir el fondo del discurso que representa el “núcleo duro” de nuevos actores, inicialmente el principal aglutinador de este tipo de coaliciones.

Recapitulando.-

En definitiva, podemos decir que la metodología que se ha utilizado para el desarrollo de este trabajo se inspira en un enfoque realista que busca las estructuras subyacentes de los procesos políticos, ubicados en la dialéctica estructura-agencia, entendida –estructura- como sistema de creencias,

principios y valores dominantes y –agencia- como conjunto de instituciones, públicas o privadas (organizaciones, expertos, funcionarios, partidos, prensa etc...) agrupadas en torno a uno o varios sistemas de creencias emergentes y con objetivos específicos. Por tanto analiza, en la línea del neo-institucionalismo, la relación entre determinados sistemas de creencias predominantes y los subsistemas de actores, que mediante la formación de coaliciones, promueven sistemas de creencias alternativos para cambiar las políticas establecidas.

Nuestras preguntas de investigación giran en torno a si ha habido o no cambio en la política pública del agua, en ese caso, a través de qué procesos políticos se ha producido. Para ello se ha acudido a un modelo explícito de análisis de política pública, el Marco de Coaliciones Promotoras (en inglés A.C.F. Advocacy Coalition Framework). Dicho modelo permite distinguir tres fases básicas del proceso de cambio de las políticas.

Una primera fase con dos apartados; un marco estable de variables exógenas (sistemas de valores consolidados, actitudes predominantes, condiciones socioeconómicas, marco constitucional, estructura básica de la política del agua) y un marco de variables relativamente estable (condiciones políticas, gobiernos y correlación de fuerzas, políticas influyentes, etc...).

Segunda fase: el subsistema de actores (partidos, medios de comunicación, expertos, funcionarios, particulares y organizaciones sociales) es analizado desde dos áreas: (a) -características y límites del subsistema de actores-, donde podemos observar el comportamiento de las coaliciones, quienes son y qué objetivos tienen, por un lado y (b) -acuerdos para un mayor cambio en las políticas-, donde podemos analizar qué se negocia y con qué procedimientos, por el otro.

Finalmente, la Tercera fase, y sin olvidar el carácter dinámico de cada una de ellas, representa el subsistema de las políticas. Aquí, las distintas coaliciones, inspiradas por un sistema de creencias, desarrollan sus respectivas estrategias con el fin de provocar cambios en las autoridades, las cuales actuarán en los cambios normativos y en el uso de los recursos (informativos, procedimentales, políticos, etc...), generando finalmente impactos en las orientaciones de las políticas públicas, que afectará a la estructura de las coaliciones y a las variables exógenas que presentan mayor sensibilidad al cambio (variables relativamente estables).

Dicho modelo, aplicado a nuestro objeto de estudio, nos proporcionará la información de cómo se va a producir el cambio en la política del agua a partir de un determinado cuerpo de ideas, valores y principios.

El sistema de creencias, considerado desde tres planos diferentes del discurso, distingue entre: 1) un cuerpo central o núcleo duro de ideas enraizadas y vinculadas a principios fundamentales del sistema de creencias (unidad de la patria, solidaridad ínter territorial, interés general, convivencia democrática, etc...). 2) un cuerpo político, o cuerpo secundario del sistema de creencias, formado por ideas relacionadas con la orientación de los programas, las prioridades de criterio, las directrices de gestión, etc... 3) un cuerpo de creencias, formado por cuestiones puntuales relacionadas con la implementación de las políticas, como por ejemplo: cumplimiento de plazos en la construcción de obras hidráulicas, financiación de determinados proyectos acordados, aumento de volúmenes de trasvases, etc...

Hemos propuesto tres grupos de hipótesis principales: (a) Sobre la naturaleza y comportamiento de las coaliciones promotoras, formada por nuevos y viejos actores (partidos, administraciones, funcionarios, expertos, científicos, usuarios, organizaciones ecologistas y sociales interesadas en la

política del agua). (b) Sobre el cambio ocurrido en la política pública del agua
(c) Sobre el aprendizaje a través del intercambio y debate de ideas por las coaliciones.

Dichas hipótesis se probarán en virtud del análisis de las variables principales de nuestra investigación, que son: 1º El cambio de la política pública del agua, que será la variable a explicar o dependiente. 2º Variables independientes, las descritas en el modelo de las coaliciones promotoras: el conjunto de parámetros estables (estructura constitucional básica, condiciones socioeconómicas, actitudes y percepciones), los eventos externos (cambios en los gobiernos, cambios en políticas de otros subsistemas), el subsistema de actores (partidos, científicos, prensa, organizaciones públicas y privadas, interesados, usuarios), el subsistema de políticas (estrategias de las coaliciones, debates y cambios en otros subsistemas) y el sistema de acuerdos (pactos, acuerdos y compromisos). 3º La variable interviniente, valores y sistema de creencias, ya que revelará el modo en que las variables independientes actúan sobre las dependientes.

Para el análisis de los respectivos discursos, hemos realizado un análisis de contenido en una muestra documental extraída de los Diarios de Sesiones del Congreso de Diputados, a través del cual hemos analizado, en distintas categorías, los porcentajes de unidades de texto utilizadas por los partidos políticos presentes en el debate sobre el Plan Hidrológico Nacional y sobre política del agua en general (incluyendo el Debate de Investidura y las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en el período 1991-2001).

Con el fin de disponer de pruebas de contraste, hemos utilizado otras investigaciones en el campo de la prensa y otros estudios existentes sobre los aspectos que nos interesan (actitudes, estructura básica constitucional del agua, política económica, producción normativa, etc...) obteniendo validez y fiabilidad para los resultados obtenidos.

CAPÍTULO 2

Nos proponemos generar conocimiento de la política del agua a partir del marco teórico cuyos elementos hemos descrito y explicado en la sección anterior. Hemos ordenado cada capítulo siguiendo el -marco de las coaliciones promotoras- y desarrollaremos cada una de las variables indicadas en dicho modelo. Asimismo, en la presentación de los capítulos y en la introducción de cada variable señalaremos, mediante la reproducción de dicho modelo y la coloración del área, la fase tratada en cada momento. En los capítulos se desgranarán las variables que, de acuerdo con nuestro marco teórico de referencia, contribuyan a explicar la dinámica institucional interna, sus contenidos y corrientes principales.

PARÁMETROS RELATIVAMENTE ESTABLES

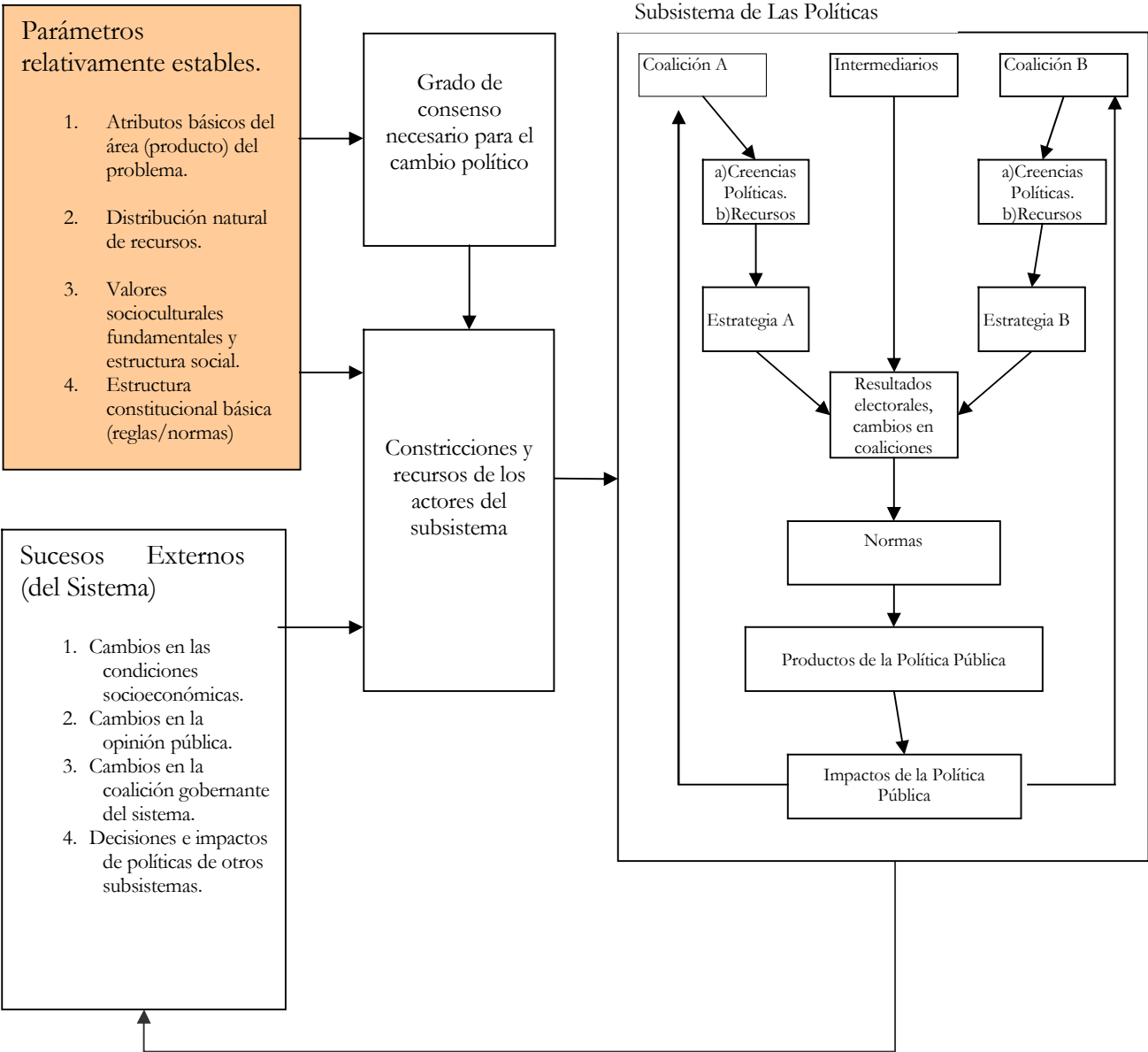


Ilustración 3. A.C.F. Parámetros relativamente estables.

La aproximación inicial expresa el estado de la cuestión. Para ello estudiaremos las variables paramétricas de nuestro objeto de estudio, es decir, del estudio de la política pública del agua, cuyo desarrollo cuantitativo y cualitativo nos ha de servir como referencia para enmarcar nuestra variable dependiente (el cambio de la política del agua). Se trata de parámetros que, de forma más o menos estable, nos ubican y delimitan el subsistema de la política que analizamos, dichos parámetros incluyen variables como la estructura básica de la política del agua, el marco constitucional, nacional o internacional, los valores socioculturales y el agua en cuanto recurso natural. Cada variable se estudiará siguiendo las técnicas y métodos descritos en la sección anterior. Este marco relativamente estable de variables, cambia muy lentamente, constituyendo así un eje de referencia para analizar el comportamiento relativo de los actores y los valores, creencias o ideas que manejan.

LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA POLÍTICA DEL AGUA.-

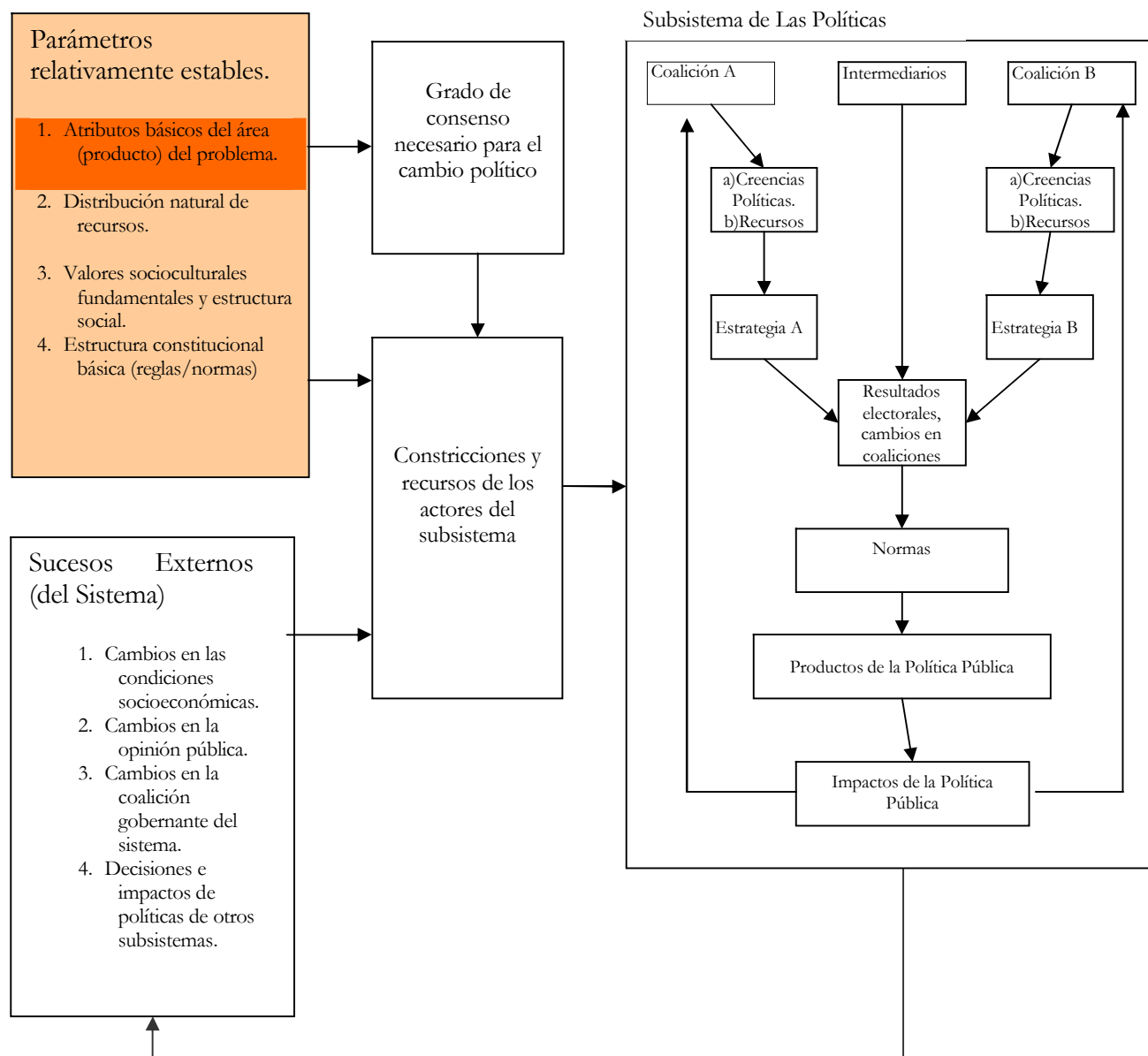


Ilustración 4. A.C.F.: Atributos básicos del problema.

Parámetros relativamente estables..

El libro Blanco del Agua²⁴ define la estructura básica del agua según áreas y temas que aborda en el mismo:

- La ordenación del territorio y el desarrollo regional.
- Condiciones socioeconómicas que permiten prever la demanda del sistema hídrico.
- Marco Institucional de la Administración del Agua en España.

En estos tres ámbitos principales se definen como el conjunto de problemas y estructuras, económicas, sociales e institucionales que enmarcan la problemática del agua en España.

Según estos parámetros de análisis, la estructura básica la prioriza un criterio socio-económico pero queda relegado el criterio medio ambiental. Eso se debe a que la ordenación del territorio y el desarrollo regional representan criterios de gestión centralizados y altamente vinculados a valores de primer orden, es decir, a valores que relacionan los principios de solidaridad inter territorial y de previsión del desarrollo regional como rectores a la hora de analizar las demandas del recurso hídrico.

A la presión socioeconómica sobre el recurso, se exige una valoración de la repercusión sobre los ecosistemas incluido el humano. En consecuencia,

²⁴ El llamado Libro Blanco del Agua, publicado en 1998, constituyó el documento científico de referencia para facilitar el conocimiento del problema a la sociedad, a las instituciones políticas y a los organismos consultivos implicados en la política del agua. Representó, por tanto el documento que recopila todos los aspectos considerados importantes para la valoración y análisis de la política del agua que luego se desarrollaría en las propuestas del gobierno y en los argumentos del debate entorno al Plan Hidrológico Nacional. Literalmente expresó sus motivaciones así: *“La razón fundamental por la que se ha decidido elaborar este Libro es la constatación de que, en estos momentos, y tras las experiencias del pasado reciente, resulta necesario promover, desde la propia Administración hidráulica, un esfuerzo sosegado y colectivo de reflexión común, de unificación de vistas, de integración, que coadyuve a aclarar la confusión actual y que, sin el carácter de un texto formal normativo o reglado, sino abierto y flexible, con voluntad de rigor, de diálogo y de acercamiento, proporcione elementos de juicio útiles a la colectividad e informe con los datos técnicos más fiables y actualizados de situaciones, criterios y problemas del agua frecuentemente desconocidos o, al menos, no reunidos de forma sistemática y crítica en un texto para el debate, de amplia difusión pública”*.

Parámetros relativamente estables..

es necesario desarrollar políticas de eficiencia en la oferta y de control de la demanda, con la finalidad de alcanzar un desarrollo cuyos límites permitan la sostenibilidad de ambos, es decir, del desarrollo económico y de los ecosistemas asociados.

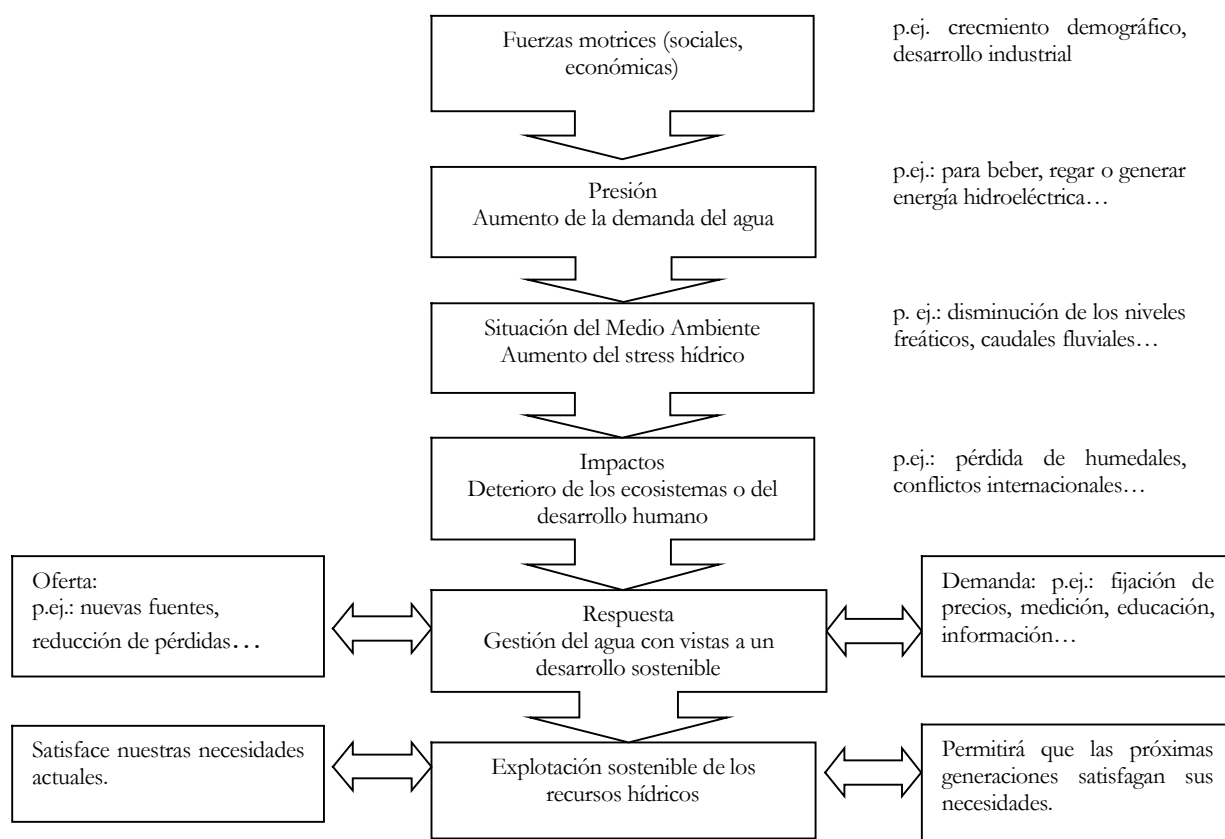


Ilustración 5. La gestión del agua con vistas a un desarrollo sostenible. Fuente Agencia Europea de Medio Ambiente. 2006

Como podemos observar en la ilustración nº3, el criterio de sostenibilidad, tiene en cuenta tanto la progresión del desarrollo humano como de los ecosistemas. Las propuestas de gestión son dirigidas tanto a la oferta como a la demanda y se presentan como respuesta al conjunto de presiones que interactúan el desarrollo socioeconómico con el medio

ambiente. En ese sentido, debe leerse los tres criterios definidores de la estructura básica desde una visión de conjunto. Sin embargo, atendiendo a los criterios de la Agencia Europea del Medio Ambiente, dicha estructura básica ha de contener el criterio de sostenibilidad, el cual obliga a atender, de modo decidido, actuaciones tanto en la oferta como en la demanda.

Ambas perspectivas han marcado gran parte del debate sobre el Plan Hidrológico Nacional, pero sobre todo ha introducido un elemento de reflexión, negociación y aprendizaje para una compleja relación institucional, dependiente del marco constitucional y de las atribuciones estatutarias de las Comunidades Autónomas, que obligan a una visión más amplia y compleja de los elementos que intervienen en dicha estructura.

En definitiva una estructura en la que intervienen, desde el plano de la complejidad institucional, factores socioeconómicos, estructuras políticas, y limitaciones naturales. Pudiendo constatarse una sutil diferencia de preferencia en el enfoque del Libro Blanco del Agua y el enfoque de la Agencia Europea de Medio Ambiente. El primero, centrado en los factores socioeconómicos, estructurales e institucionales clásicos a la hora de abordar la gestión de la problemática del agua. El segundo, centrado en la acción antropogénica sobre el medio ambiente y sus consecuencias para la sostenibilidad del desarrollo humano y medio ambiental a la vez.

DISTRIBUCIÓN NATURAL DEL RECURSO. Parámetros físicos.-

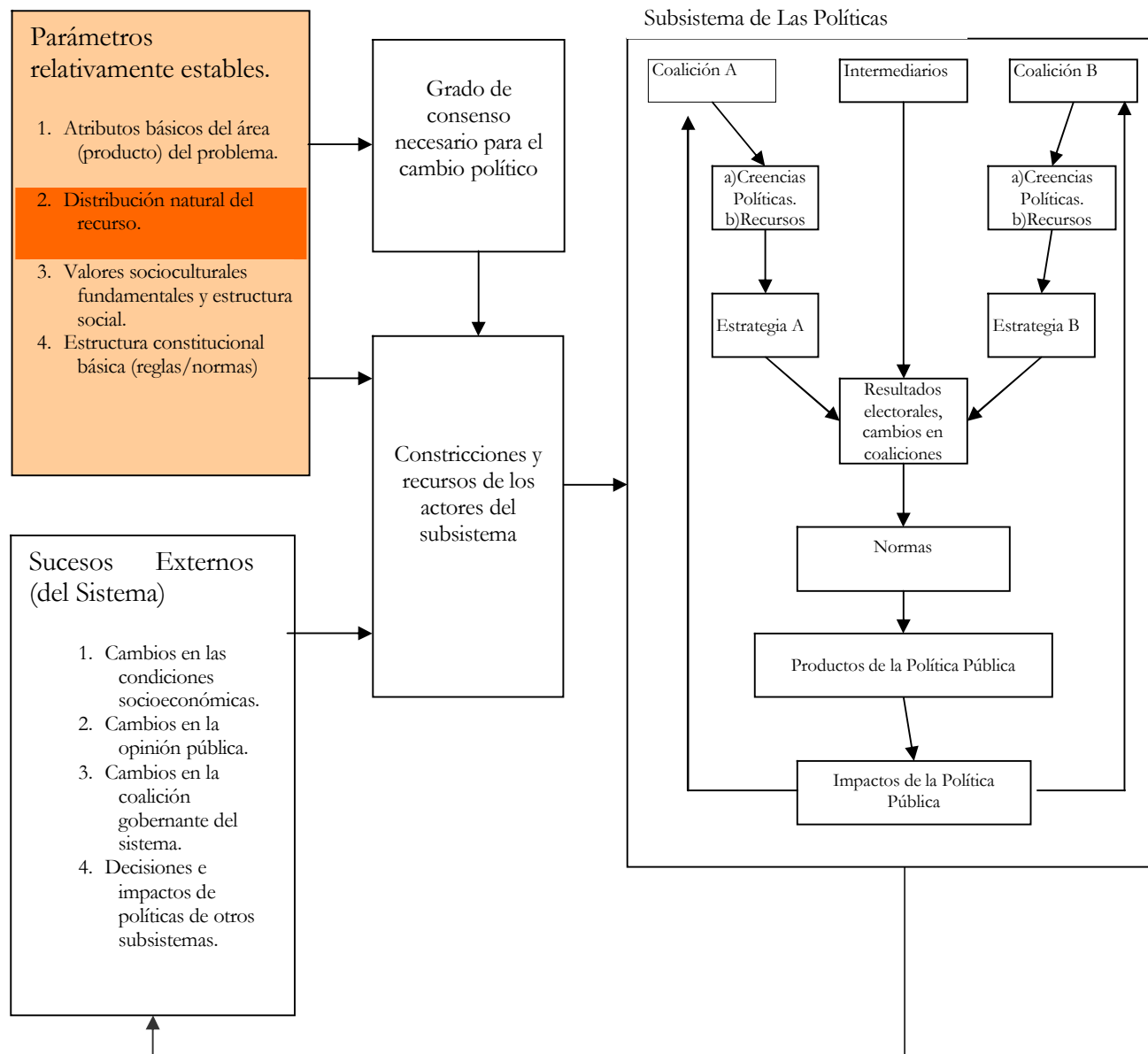


Ilustración 6.:A.C.F. :Distribución natural de recursos

La variable de la –Distribución Natural del Recurso- la analizaremos mediante el estudio de fuentes secundarias. Especialmente mediante el análisis y contrastación de los factores destacados en el Libro Blanco del Agua (1998) (fuente secundaria). Escogeremos los aspectos cuantitativos y cualitativos más relevantes de dicho parámetro y los contrastaremos con el estudio del debate parlamentario (fuente primaria). De ese modo alcanzaremos dos objetivos. 1) Comprender la representación de las categorías científico-naturales en el debate parlamentario y 2) hipótesis de contraste entre los datos ofrecidos para el conocimiento objetivo del problema y el conocimiento subjetivo que recoge el discurso en el debate parlamentario.

Comenzaremos por el análisis de la relación entre ámbito físico y ámbito de planificación.

Los ámbitos de planificación hidrológica que responde a las cuencas naturales, muestran claramente la Ínter-territorialidad de la política del agua con sus previsibles implicaciones para la gestión y la articulación de una política que tendría que ajustarse a dicho marco Ínter-territorial.

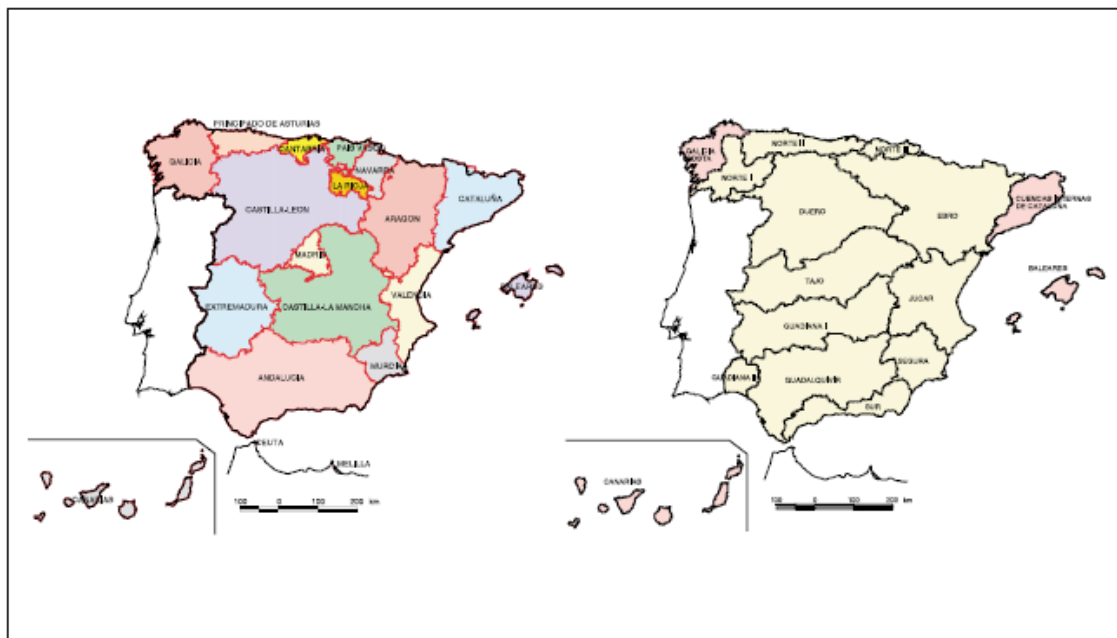


Ilustración 7. A la izquierda las comunidades autónomas. A la derecha los ámbitos de Planificación hidrológica. Fuente: Libro blanco del agua. 1998

Los parámetros físicos representan los límites naturales de la explotación del agua como recurso, pero también el margen de maniobra que permite la realización de una política de gestión. De ese modo sus datos y sus claves físico-químicas permiten también delimitar los márgenes de acción de los actores contribuyendo de modo general a la ubicación de las diferentes coaliciones promotoras sobre el uso y enfoques del recurso y del que dependerá también el grado de éxito de un determinado modo de gestión del recurso.

Debemos considerar como parámetros físicos, desde el punto de vista del interés en la elaboración de una política de aguas, básicamente los siguientes aspectos:

Parámetros relativamente estables..

Cantidad de agua almacenable en superficie. Cantidad de agua disponible en acuíferos y variación climatológica.

Es decir, el problema de saber cuanta agua es afectada por los procesos deliberatorios y gestores. Cuanta agua constituye nuestra reserva estratégica y finalmente el efecto del cambio climático sobre dichos recursos.

Los ciclos climáticos constituyen un fenómeno natural vinculado a los cambios periódicos de la climatología, estos ciclos han constituido la principal fuente de presión para los gestores del agua. La situación de sequía y pérdidas económicas sobre la agricultura supuso, durante años, la espoleta principal de las obras hidráulicas en nuestro país.

La capacidad política para afrontar la escasez del recurso hídrico ha supuesto un desafío técnico que ha repercutido en la importancia socioeconómico del sector de la construcción, entre otros. El modelo de gestión de la oferta ha sido el modelo por excelencia de la gestión hidráulica en España. Pero los cambios en el medio ambiente han llegado a un punto de riesgo para el equilibrio natural de los recursos naturales y para los ecosistemas asociados.

Las pruebas de que dichos recursos están siendo amenazados por un criterio de aprovechamiento y explotación irracional proceden, principalmente de los cambios climáticos observados y de la desnaturalización de los paisajes naturales provocando un serio peligro a la sostenibilidad de los mismos.

Así pues, los criterios medio ambientales que conlleva la evaluación e incorporación a los cálculos de explotación del recurso agua, han trastocado todos los mecanismos de monitorización del agua y, a su vez, el conocimiento

Parámetros relativamente estables..

técnico necesario para proporcionar al sistema de decisión de la información objetiva que permita ajustar, a dichos criterios, tales decisiones.

En ese sentido, tomaremos como primer indicador la contabilidad del agua como recurso natural, al que volveremos cuando hablemos de los fenómenos que pueden afectar al flujo calculado.

Ámbito de planificación	1967 (a)	1980 (b)	1993 (c)	1998 (d)	1998 (e)
Galicia Costa	-	-	12.504	12.642	12.250
Norte I	-	-	11.235	11.235	12.689
Norte II	-	-	12.954	13.000	13.881
Norte III	-	-	5.395	5.381	5.337
Norte	37.500	38.700	42.088	42.258	44.157
Duero	13.200	15.900	15.168	15.168	13.660
Tajo	8.920	10.250	12.858	12.230	10.883
Guadiana I	-	-	4.872	4.875	4.414
Guadiana II	-	-	1.293	1.293	1.061
Guadiana	4.895	5.100	6.155	6.168	5.475
Guadalquivir	7.300	9.400	7.771	7.978	8.601
Sur	2.150	2.690	2.418	2.483	2.351
Segura	884	960	1.000	1.000	803
Júcar	2.950	5.100	4.142	4.142	3.432
Ebro	17.396	18.950	18.198	18.217	17.967
C.I Cataluña	1.700	3.250	2.780	2.780	2.787
Total Península	96.895	110.300	112.588	112.424	110.116
Baleares	-	690	745	562	661
Canarias	-	965	965	826	409
Total España	-	111.955	114.298	113.812	111.186

- (a) PG (1967). Recursos Hidráulicos. II Plan de Desarrollo Económico y Social Presidencia de Gobierno.
(b) MOPU (1980). El agua en España. CEH. DGOH. También en Heras (1997)
(c) MOPT (1993). Memoria del PHN.
(d) Datos de los Planes Hidrológicos de Cuenca (1998).
(e) Datos de la evaluación realizada en el Libro Blanco del Agua (1998).

Notas: Norte comprende los ámbitos de Galicia Costa y Norte I, II y III; Guadiana comprende los ámbitos Guadiana I y II. La cifra del Plan de cuenca (columna d) del Ebro no incluye los recursos del Garona y Gallocanta

Ilustración 8. Recursos hidráulicos. Distintas estimaciones de los recursos hídricos totales en régimen natural (hm³/año). Fuente: Libro blanco del agua. 1998

Así podemos observar que el cálculo hecho de los recursos hídricos a lo largo de veinte años acusan las fluctuaciones climáticas, habituales.

Parámetros relativamente estables..

En cuanto al agua disponible, según el Libro Blanco del Agua, las cifras de la tabla sólo pretenden dar un marco de referencia en cuanto a las actuales disponibilidades de agua, y no son aditivas (no puede sumarse de forma directa), siendo éste uno de los errores que se han cometido en ocasiones al intentar homogeneizar y presentar la información sobre los recursos hídricos.

	Volumen regulado en embalses (hm ³ /año)	Bombeo actual de aguas subterráneas.	Reutiliza- ción directa (hm ³ /año)	Desalación de agua de mar (hm ³ /año)	Transferenc. superficiales (hm ³ /año)	Indicador de cota máxima actual total (hm ³ /año)
Galicia Costa	1.223					1.223
Norte I	3.937					3.937
Norte II	1.870	19			+4-4	1.889
Norte III	353	33			+190	576
Norte	7.383	52			+194-4	7.625
Duero	6.095	371				6.466
Tajo	5.845	164			-301	5.708
Guadiana I	1.922	738			+20	2.680
Guadiana II	228	76				304
Guadiana	2.150	814	5		+60	2.984
Guadalquivir	2.819	507	12		-6	3.332
Sur	359	420	19	20	+7	825
Segura	626	478	56		+225-30	1.355
Júcar	2.095	1.425	83		+85	3.688
Ebro	11.012	198	6		+4-247	10.973
C.I. Cataluña	791	424	6		+53	1.274
Total Península	39.175	4.853	187	20		44.230
Baleares		284	26	6		316
Canarias		395	20	68		483
Total España	39.175	5.532	233	94	+588-588	45.029

Ilustración 9. Síntesis de disponibilidad hídricas teóricas. Libro blanco del agua. 1998

Digamos que teniendo en cuenta el volumen regulado, más el bombeo actual de aguas subterráneas y la aportación de los procesos de reutilización, desalación y transferencias superficiales de agua la cantidad de agua disponible se sitúa en 44.230 Hm³ al año (España peninsular).

El margen de incertidumbre, respecto de la disponibilidad del recurso hídrico, viene por la incidencia de la acción antropogénica y también por los

Parámetros relativamente estables..

cambios estacionales del clima europeo, que presenta variaciones multi-decadales. Para ello, se han diseñado dos modelos de simulación para valorar los efectos del efecto invernadero, directamente relacionado con el crecimiento del CO₂ en la atmósfera. En ese sentido, la siguiente tabla nos muestra la disminución de aportación total de agua y que afectaría a los recursos descritos más arriba en la ilustración nº6

Escenario 1: Aumento de 1° centígrado en la temperatura media anual.

Escenario 2: Disminución de un 5% en la precipitación media anual y aumento de 1° en la temperatura.

También se ha analizado un escenario extremo, muy poco verosímil, suponiendo una disminución de un 15% en la precipitación media anual y un aumento de 4° centígrados en la temperatura. Las reducciones en la aportación, en este caso, son mucho mayores y alcanzarían en algunos ámbitos valores superiores al 50%. El análisis realizado permite concluir que el sureste peninsular, la cuenca del Guadiana, el valle del Ebro y la España insular, son las áreas donde el impacto sobre los recursos hídricos se manifestaría más severamente. (Libro Blanco del Agua, pag. 193. 1998)

Parámetros relativamente estables..

Ámbito	Escenario 1	Escenario 2
Norte I	-3	-10
Norte II	-2	-10
Norte III	-2	-9
Duero	-6	-16
Tago	-7	-17
Guadiana I	-11	-24
Guadiana II	-8	-19
Guadalquivir	-8	-20
Sur	-7	-18
Segura	-11	-22
Júcar	-9	-20
Ebro	-5	-15
C.I. Cataluña	-5	-15
Galicia Costa	-2	-9
Baleares	-7	-18
Canarias	-10	-25
España	-5	-14

Ilustración 10. Porcentaje de disminución de la
aportación total, por ámbitos de planificación,
para los escenarios climáticos considerados.
Libro Blanco del Agua. 1998

En otros estudios del impacto del “Cambio Climático”, la principal fuente de referencia son los informes que el Panel de la ONU creado para este tema²⁵.

Los resultados de los cálculos que se exponen a continuación han tomado como base el Modelo del Hadley Center tal y como el Instituto Nacional de Meteorología lo definió para España en el Informe español de 1995 para la Convención de Cambio Climático de la ONU, único oficial hasta la fecha. El horizonte, es el 2060.

Se espera una subida de la temperatura media anual de 2,5° C y reducciones de la precipitación anual variables, del 2 % en las cuencas del

²⁵ el IPCC, ha emitido en 1990 (Houghton *et al*, 1990) y 1995, y siguiente en 2001 En Parry (*et al* 2000), pueden verse los resultados de diversos modelos para Europa, entre ellos los del Hadley Center y los del Max Planck.

norte al 17 % en las del sur, que pueden verse en Ayala-Carcedo e Iglesias (2000).

Ha habido otras tres aproximaciones posteriores a la de **Francisco J. Ayala-Carcedo** (Investigador del Instituto Geológico y Minero de España) de 1996. La del CEDEX realizada para el Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) en 1997 evaluaba los efectos para un escenario la mitad de severo que el expuesto, en varias cuencas mediterráneas; a título de ejemplo, para la del Ebro, establecían una reducción del 20 %. La del Libro Blanco del Agua (MIMAM, 1998), extrapolada para un escenario similar al aquí empleado suponía una reducción del orden del 28 %. La empleada en los documentos de apoyo al PHN 2000, una vez extrapolada del 2020 al 2060 supone en cuanto a los valores medios de la horquilla que deduce, salvo para las Cuencas Internas de Cataluña, en que es bastante más pesimista que esta, unos resultados similares a los aquí presentados.

Los márgenes de incertidumbre no son la única dificultad derivada de los flujos hídricos existentes o disponibles. Otros problemas no menos importantes son las diferentes vulnerabilidades de los sistemas existentes (subterráneo, superficial, etc.) así como fragilidad de los ecosistemas.

Tan importante como la cantidad es la calidad, ambas categorías delimitan la naturaleza física del recurso en nuestro contexto analítico, por eso hemos analizado las categorías de –reserva estratégica- y –acuíferos- cuya amenaza de sobreexplotación convierten a los criterios de calidad en conceptos de primer orden a la hora de la gestión política del recurso.

Se considera reserva estratégica al agua que evitaremos consumir con el fin de protegernos frente a una eventualidad que dilapide gravemente los recursos de agua superficiales. Asimismo, consideraremos sobreexplotados los acuíferos cuya tasa de recarga sea superada por un exceso de bombeo.

Parámetros relativamente estables..

Pero existen límites naturales a la explotación de dichos acuíferos que delimitan el concepto de sobreexplotación, que actualmente en España se estima de un 30% de los acuíferos identificados. En ese sentido lo recoge el Libro Blanco del Agua (pag. 79-80). *“Habitualmente se admite que los recursos hídricos de un área coinciden con sus recursos totales (superficiales y subterráneos) renovables, es decir, con el balance de su territorio. En nuestro caso, estos recursos totales serían unos 111 km³/año (109+2), valor ligeramente superior a las aportaciones totales de los ríos. Además de estos recursos renovables, en un territorio puede haber acuíferos con reservas muy importantes de agua almacenadas en ellos y que pueden tardar decenas o cientos de años en renovarse. En régimen natural, tales reservas han de considerarse como un almacenamiento permanente, y no como un recurso renovable.”*

Ámbito de Planificación	Recarga en régimen natural (hm ³ /año)	Bombeo (hm ³ /año)	Porcentaje de bombeo respecto a la recarga natural	Porcentaje de bombeo respecto al total de España
Norte I	2.745	-	-	-
Norte II	5.077	19	0,4	0,3
Norte III	894	33	3,7	0,6
Duero	3.000	371	12,4	6,7
Tago	2.393	164	6,9	3,0
Guadiana I	687	738	107,4	13,3
Guadiana II	63	76	120,6	1,4
Guadalquivir	2.343	507	21,6	9,2
Sur	680	420	61,8	7,6
Segura	588	478	81,2	8,6
Júcar	2.492	1.425	57,2	25,8
Ebro	4.614	198	4,3	3,6
C.I. Cataluña	909	424	46,6	7,7
Galicia Costa	2234	-	-	-
Península	28.719	4.853	16,9	87,7
Baleares	508	284	55,9	5,1
Canarias	681	395	58,0	7,1
España	29.908	5.532	18,5	100

Ilustración 11. Explotación de las aguas subterráneas por ámbitos de planificación. Libro blanco del agua. 1998

España es uno de los países europeos que consume más agua superficial en relación a los recursos subterráneos que posee. Así el informe

Parámetros relativamente estables..

presentado en 1999 por la Agencia Europea del Medio Ambiente nos informa de esa situación.

Todo ello nos da una idea del stress al que están sometidos los procesos de evaluación y gestión de la compleja red del agua.

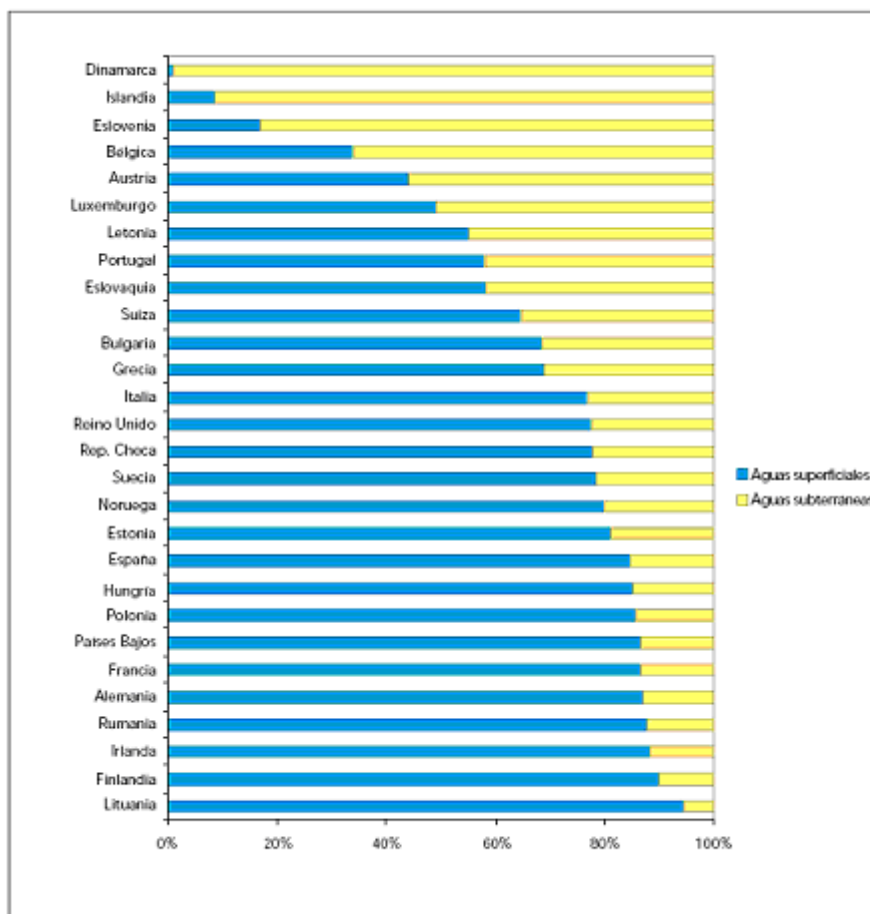


Ilustración 12. Aguas superficiales y aguas subterráneas. Fuente: Eurostat (1997a y ETC/IW 1998. Datos publicados por AEMA 1999.

Así pues y considerando un estudio global del discurso relativo al “Recurso” o como lo define el Libro Blanco del Agua: “... *los recursos no son sino el agua que hay, y se comprende que este es un dato esencial, fundamento y condicionante de casi todos los demás*” (...) “*Es claro que las funciones del agua más obvias son aquellas que se refieren a su posibilidad de utilización por la humanidad para distintos usos directos (...) pero éstas funciones en sentido estricto no agotan otras funcionalidades quizá menos directamente perceptibles pero que resultan ser tan importantes como las primeras. Es el caso de las funciones ambientales*”.

Es importante destacar que la información técnica fue creada de cara a difundir valores objetivos de la problemática del agua, su enfoque representa los aspectos objetivos a tener en cuenta, pero el ámbito donde dicho libro blanco del agua iba a cristalizar las posturas que las coaliciones promotoras iban a tomar era en el Debate Parlamentario. Para estudiar la formación del discurso parlamentario, hemos analizado, siguiendo las técnicas del análisis de contenido, las –unidades de texto- desde el punto de vista de categorías codificadas, esto es, se han seleccionado un conjunto de párrafos cuyo significado codificado ha venido dado por la coherencia de las ideas y expresiones vertidas en esos párrafos o –unidades de texto-, una vez aisladas se contabilizan dando forma a los agrupamientos o categorías que sintetizan el significado más global, así como el origen político de dichas categorías, pudiendo establecerse un cuadro político del discurso. Además podremos dibujar las coaliciones que se forman en torno a las diferentes categorías, siguiendo un sencillo recuento de porcentajes de unidades de texto. Este esfuerzo de síntesis obedece a la búsqueda e identificación del cuerpo político de ideas al que nos referíamos en nuestro marco de análisis (marco de las coaliciones promotoras), expuesto anteriormente. No debemos olvidar que el neo institucionalismo comparte tanto con el positivismo como con las posiciones interpretativistas (heurísticas) la metodología cuantitativa y la cualitativa y, en consecuencia, debemos conocer, no solamente la observación

que los datos nos aportan del mundo, sino también cómo son interpretados dichos datos por los actores, especialmente, en nuestro caso, los actores que centralizan el cuerpo de ideas políticas.

¿Cómo se refleja en el discurso político dichos límites?²⁶ La percepción que se tiene de los problemas objetivos del agua gira alrededor de los criterios de gestión, pero en dicha gestión subyace un conjunto de valores que interpretan los conceptos claves del discurso, así pues podemos observar que si realizamos un análisis comparativo de las categorías que conforman el discurso del –“Recurso”-²⁷ podremos observar que la presión de la demanda es interpretada, traducida, diríamos, por los valores y creencias que polarizan e identifican el comportamiento político.

²⁶ En cuanto constituye un conjunto de técnicas para analizar las comunicaciones orales y escritas con el propósito de interpretarlas, el análisis de contenido comporta tres áreas principales:

1. Establecer las unidades de análisis. Es el fragmento de la comunicación que se toma como elemento que sirve de base para la investigación.
2. Determinar las categorías de análisis. Hacen referencia a las materias y contenidos tratados en el elemento de la comunicación.
3. Selección de una muestra para analizar.

En nuestra investigación, las unidades de análisis fueron determinadas como unidades de texto o conjunto de párrafos que expresaban los contenidos a investigar. Dichas unidades fueron procesadas mediante el programa informático N° Vivo 6 de Qualitative Research Software²⁶ International Pty. Ltd. (www.qsrinternational.com).

²⁷ Se observará que las categorías elegidas se corresponden con las categorías que agrupan el discurso, según se expuso en la definición de variables, Sección Metodología, apartado Técnicas de investigación.

Parámetros relativamente estables..

Tabla 1. Importancia de las categorías según las Unidades de Texto ²⁸ en el discurso político. Elaboración propia. 2006

Porcentajes ²⁹	cantidad	calidad	abastecimiento	demanda	acuíferos	depuración	desalación	subterráneas
El discurso	0,53	0,90	0,82	1,2	0,26	0,42	0,20	0,18
PP	0,31	1	0,77	1,5	0,21	0,42	0,21	0,17
PSOE	0,65	0,97	0,87	0,62	0,25	0,49	0,20	0,15
IU	0,31	0,90	0,88	1,3	0,20	0,55	0,20	0,18
IZQ.NAC.	0,53	0,83	0,82	0,69	0,25	0,51	0,20	0,35
DCH. NAC	0,33	0,90	0,82	1,2	0,25	0,42	0,20	0,18

De lo cual podemos deducir que el discurso del “Recurso” es un discurso fundamentalmente centrado en la –“calidad”- y la –“cantidad”-, siendo los procesos de depuración los que más afectan a las intervenciones. Lo que explica que el concepto de demanda tenga ese aparente reparto desigual, obedece a la polarización del debate sobre la demanda. Entendida por el PP y la Dch. Nacionalista, como un concepto económico que cubre la función práctica de responder a los inputs del subsistema. Mientras que para IU y la Izq. Nacionalista y el PSOE, responde a la identificación del modelo de gestión, que tiene un valor medio ambientalista como se puede observar en

²⁸ Las unidades de medida en un análisis de contenido son, tanto los párrafos o unidades de contexto, como las que, a su vez, contienen las unidades de texto u expresiones de contenido específico y codificado en las categorías básicas, correspondiendo, a estas últimas, ser la base cuantitativa empleada para la elaboración de sus frecuencias y demás análisis cuantitativo.

Paralelamente, se procedió al análisis de contenido mediante la técnica de la observación y evaluación semántica, es decir, el análisis detallado de sus contenidos dotados de significado y contextualizados en su codificación compartida. Esto es, cada unidad de texto es explicada por la unidad de contexto, formada por el conjunto de codificadores o categorías básicas que pueden señalarse en dicho párrafo, ello nos permite una comprensión más completa del sentido del discurso y constituye una prueba de validez interna para el análisis de correlación cuantitativo. Es decir, si la deducción lógica de la comprensión de las unidades de texto en su interrelación contextual concluye un conjunto de inferencias similar a las correlaciones de las técnicas cuantitativas, de éstas puede afirmarse que son coherentes y consistentes internamente.

²⁹ El cálculo de los porcentajes ha sido ponderado debido al efecto que la distribución de escaños obliga sobre los tiempos de intervención. Como es lógico, los partidos con mayor representación parlamentaria disponen de más tiempo. En el discurso la importancia cuantitativa de las categorías seleccionadas debe equipararse ponderando el porcentaje de unidades de texto entre los distintos partidos y una vez homogeneizadas comparadas para su interpretación y análisis.

las puntuaciones de estas tres fuerzas políticas en el concepto de “-depuración-”.

De este modo, la percepción del agua como recurso limitado es interpretado en dos perspectivas distintas, según los criterios cuantitativos y cualitativos a los que se prioricen. Manifestándose dos posicionamientos que reflejan con bastante claridad dos aspectos del problema del agua. Uno, el que interpreta los datos objetivos como datos directamente relacionados con la función planificadora y otro el que se relaciona con la función de instrumento de gestión del territorio y fuente de riqueza económica. El primero obedece a una concepción conservadora hacia el recurso y progresista hacia los nuevos procedimientos y medios técnicos (depuración, fabricación de agua o desalación). El segundo conservador en los procedimientos y medios técnicos pero progresistas en el recurso, al menos, en el sentido de aumentar el recurso para facilitar el reparto “generoso” del mismo... En definitiva, que la cantidad y la calidad del agua vista como variable explicativa (dependiente), ubica el escenario político ante un dilema de importancia científico-técnica. Y a los científico-técnicos en actores privilegiados de ambos posicionamientos.

Por tanto, la percepción del cambio en los parámetros del agua (efecto invernadero, cambio climático, demandas desde las comunidades autónomas, etc.) invita a atender la percepción de los valores que son vertidos en la acción social por parte de nuevos actores; ecologistas, científicos, economistas, ingenieros, etc., frente a los criterios tradicionales, basados en la articulación burocrática de la gestión de un recurso contemplado como abundante e inagotable, lo que ubicaba a los actores tradicionales un lugar privilegiado (consumidores principales) centrales eléctricas, comunidades de regantes y gestores de grandes infraestructuras hidráulicas.

Parámetros relativamente estables..

Por tanto debemos distinguir entre viejos y nuevos actores, aunque no supone la desaparición de unos y la aparición de otros, antes de analizar sus valoraciones y movimientos de coalición conozcamos, qué límites socioeconómicos ofrece el coste de oportunidad (máxima movilidad con el mínimo coste de esfuerzo) para la acción política de los actores.

VALORES SOCIOCULTURALES FUNDAMENTALES.

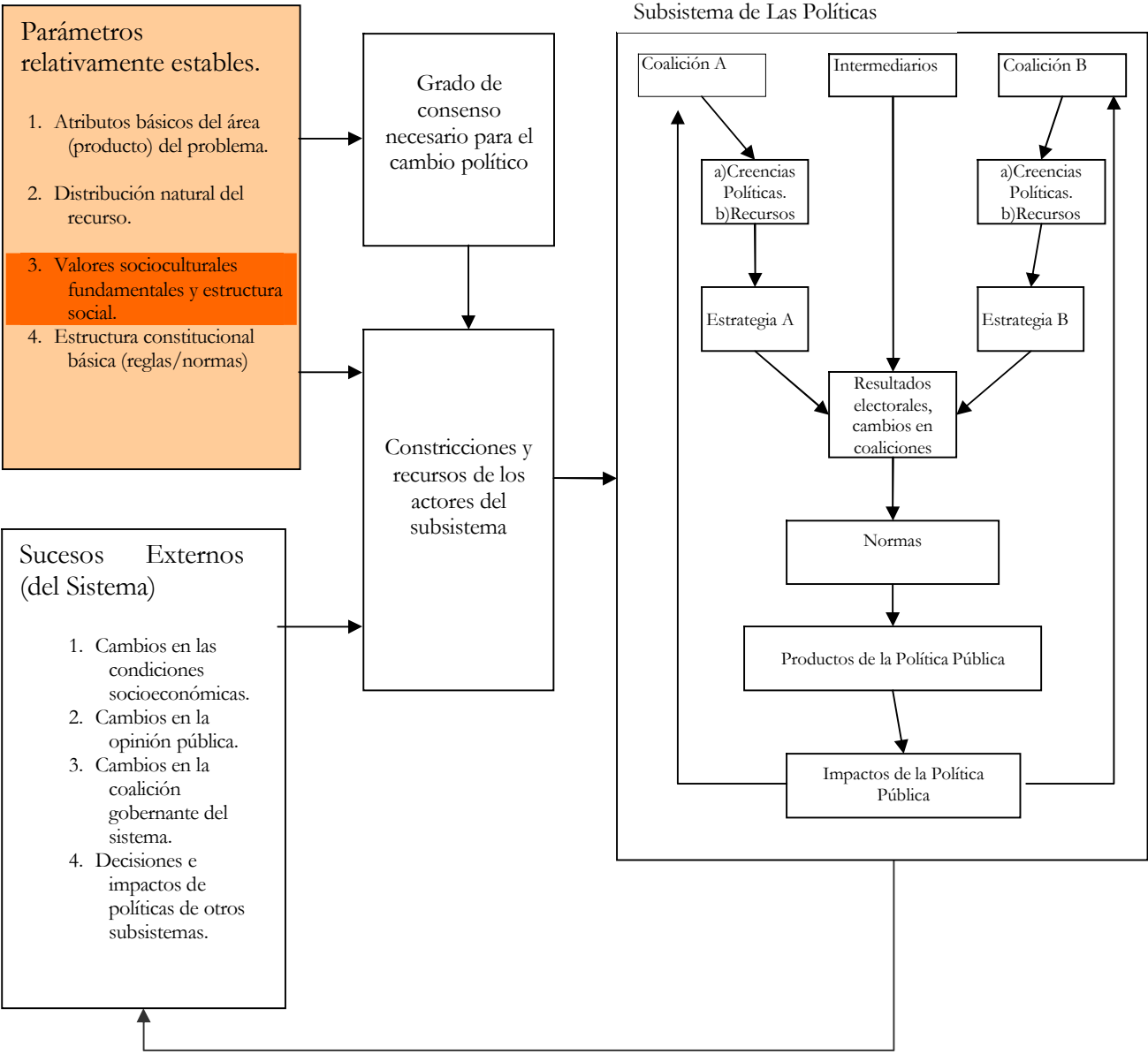


Ilustración 13. A.C.F.: Valores socioculturales fundamentales y estructura social.

En cuanto a los factores limitantes de carácter sociocultural nos referimos a aquel conjunto de ideas o creencias que predominan en los entornos de la política del agua, vistos como patrones culturales o márgenes que expresan cuales son las actitudes y las ideas de las que se nutren los actores para llevar a cabo su acción dentro del subsistema de la política. Ideas y creencias en tres planos diferentes. Desde la aportación psicológica estudiaremos las actitudes medioambientales de los ciudadanos que representarán la expresión predominante de la población española, a través de los estudios de la psicología social más especializada en este campo (fuentes secundarias). También y mediante una investigación de fuentes primarias, realizaremos un análisis del discurso parlamentario, será el segundo nivel, que ocupará la significación del conjunto de ideas políticas respecto de la política del agua, y finalmente un tercer nivel ocupado por los debates filosófico-políticos expresados en la literatura y publicaciones de los Congresos o Conferencias, terreno donde se expresan principalmente el mundo científico e intelectual, también relacionado con la política del agua. De dichos tres niveles intentaremos configurar un marco donde queden descritos los principales límites y recursos discursivos empleados por los actores para identificar las distintas posturas y formar coaliciones.

Modelos y valores principales respecto a la problemática del agua.

Las actitudes y los enfoques que se manejan en la política del agua forman parte de una visión más amplia de la visión global sobre los problemas medioambientales. Por tanto, buscaremos, en los estudios sobre actitudes y creencias del medio ambiente aquellos que contemplen el agua entre otros indicadores o factores de las actitudes predominantes entre los españoles.

Enfoques de actitudes y creencias.-

La diferencia esencial entre las distintas actitudes y creencias del agua, pueden enmarcarse en el problema filosófico de la contraposición entre la perspectiva administrativista que concibe el agua como –“activo financiero”- y la que lo concibe como activo eco-social que abarca o incorpora la noción de agua como factor de producción y cuya compatibilidad de usos hay que definir mediante un proceso social, teniendo como objetivo la gestión integrada del agua y del territorio.

La influencia de la perspectiva científica en los procesos de toma de decisiones se ha caracterizado por el dominio de una racionalidad instrumental, claramente apoyada en los recursos tecnológicos y aparentemente no valorativa.³⁰ (Lubchenco, 1998:495). Esta propuesta, como señalan Funtowicz, *"...muestra una clara comprensión de que la práctica científica no está, fundamentalmente, libre de valores sino que tiene que encontrar sus justificaciones en referencia a las preocupaciones sociales dominantes. En este contexto, el objeto de los esfuerzos científicos debe orientarse a destacar el proceso de resolución social del problema, incluyendo la participación y el mutuo aprendizaje entre los diferentes actores, en lugar de proporcionar una solución definitiva o una aplicación tecnológica"* (Funtowicz et al., 1998:5). En consecuencia, *"La vieja concepción de un amplio tráfico unidireccional de información que los expertos proporcionan al público (...) tiene que ser reemplazada por un método más recíproco entre aquellos que están involucrados en el proceso. Los científicos tienen que aprender y también enseñar, los políticos tienen que especificar sus necesidades a la*

³⁰ Cisneros Britto, Julio César de. 2003. "Conflicto, Escasez de Recursos y Relaciones Internacionales". *"La relación dialéctica entre la realidad y la valoración de esa misma realidad, implica un conocimiento reflexivo sobre la realidad y, por tanto, una permanente rectificación, un perfeccionamiento del pensamiento que piensa esa realidad. En el positivismo lógico esta relación es invertida, pues los valores surgidos de ese pensar, adquieren categoría de objetos, como si los objetos no pudieran ser otra cosa ni cumplir otra función que no fuera aquella para la que fueron pensados en su momento. Así la naturaleza, en el positivismo lógico es esclava de los procedimientos con los que es analizada, pues dichos procedimientos otorgan un valor científico, a modo de tautología, de ley universal. O lo que es lo mismo, la naturaleza se convierte en objetos clasificados, cuyo orden natural es sustituido por el orden acabado de la cuadrícula que utiliza el investigador para clasificarlo"*

*vez que aceptar la incertidumbre. Y la gente tiene que discriminar tanto sobre cuestiones científicas como sobre las demás cuestiones de interés público" (Funtowicz, 1998:1).*³¹

Desde una perspectiva psico-social hay en España muchas investigaciones con ítems de recursos naturales (p.e. Aragonés y Amérigo, 1991; Berenguer, Corraliza, Martín y Oceja 2001; Berenguer y Corraliza, 1997; Corraliza, Berenguer, Muñoz y Oceja 1994; Corraliza, Berenguer, Muñoz y Martín 1995; Corraliza y Martín 2000; Hess y San Luis, 1994). Especialmente dedicados al agua y turismo son; Aragonés (1990) sobre los recursos naturales y la revisión que hace Iñiguez (1994) sobre el agua. Especialmente dedicados al ahorro están los trabajos de López y Balboa (1994) y los de Amérigo y González (1995) con una población escolar.

Entre los marcos explicativos del comportamiento pro-ambiental y que relaciona los vínculos actitud-conducta está la “teoría de la acción razonada/planeada” (Fishbein y Ajzen, 1975; Ajzen 1991, 2001). Las actitudes se definen como sentimientos a favor o en contra de realizar una conducta (Eagly y Chaiken, 1993). Para Fishbein y Ajzen (1975) las actitudes afectan al comportamiento de manera indirecta a través de la “intención de actuar”. A su vez, las intenciones reciben su influencia de las “normas subjetivas” que reflejan la importancia que tienen para las personas los familiares, los amigos y los vecinos a la hora de realizar un comportamiento (Corral-Verdugo 2001).

Para Ajzen (2001), las actitudes importantes o fuertes están asociadas con las creencias más accesibles, de esta forma, las creencias pueden actuar asociando o desasociando la relación actitud-comportamiento. La fuerza de

³¹ Lubchenco J. (1998) "Entering the Century of the Environment: A New Social Contract for Science" (Science. Vol. 279. p. 491-497).

Funtowicz S. et al. (1998) Challenges in the Utilisation of Science for Sustainable Development (UK Presidency of the European Union, Panel Discussion on Science and Sustainable Development. Commission for Sustainable Development (CSD6). United Nations, New York, April).

las actitudes varían a lo largo de la vida y su mayor intensidad se asocia a la edad adulta.

Frecuentemente el estudio de la preocupación ambiental se aborda a través del concepto de actitud. Para Castro (2001). *“el estudio de las actitudes ambientales interesa sobre todo por la posible influencia de éstas sobre la conducta humana que afecta a los recursos naturales y a la calidad del medio”*. Respecto de las creencias, Ajzen las define como opciones acerca del objeto de la actitud en función de la información que se posee. También se definen como la información cargada de valor que no tiene por qué estar basada en informaciones objetivas y contrastadas (Castro 2001). Las creencias respecto al ambiente están relacionadas con la responsabilidad de evitar daños a éste y ahorrar recursos naturales. Como señalan Thompson y Barton (1994), las creencias afectan a las percepciones y a las acciones en lo que se refiere al medio ambiente a nuestra relación con él. Diferentes estudios han demostrado que estas creencias predicen significativamente comportamientos pro ambiental, como el consumo de productos no nocivos para el ambiente, la reducción en el uso del transporte, el reciclaje de productos, la conservación de la energía y otra serie de conductas pro ambiental. En cuanto al agua, estudios recientes han puesto de manifiesto el escaso conocimiento que tienen muchos ciudadanos sobre la problemática del agua (Suvedi, Krueeger, Shresta y Bettinghouse, 2000). Para Stern y cols., (1995) las creencias acerca de las consecuencias del comportamiento ambiental son creencias generales como las del *“Nuevo Paradigma”* (Dunlap y Van Liere, 1978)³², que están influidas por los valores y la estructura social, y a su vez, ellas influyen en las creencias específicas. A su

³² La escala de Dunlap y Van Liere (1978) mide la aceptación social de Nuevo Paradigma Ambiental (pro ecológico) y del Paradigma Social Dominante (antropocéntrico). La escala consta de 12 ítems en formato Likert que muestran distintos grados de acuerdo con los enunciados acerca de cómo el ser humano se relaciona con la naturaleza. En esta escala se distinguen dos factores; antropocentrismo y ecocentrismo. El antropocentrismo concibe al ser humano como la entidad dominante de la naturaleza, independiente de ella y con la capacidad de modificarla a su antojo. El ecocentrismo, a su vez, no le da prioridad a ninguna especie dentro de la complicada trama de relaciones entre componentes de la ecología; por lo tanto, los humanos somos vistos como un elemento más de esa trama.

Parámetros relativamente estables..

vez, Corraliza y cols. (1995) destacan “*la relevancia de las creencias y de las actitudes de la población como procesos intermedios vinculados tanto a los comportamientos que dan lugar al deterioro ambiental como a las estrategias para hacer frente a los mismos*” (p.327)

En el estudio realizado por Megía, Eusebio y cols. (2000) sobre sistema de valores de los españoles, hemos intentado ubicar la significación que la problemática del agua tiene en el conjunto de dicho sistema.

Los valores, considerados en este estudio, como –“*los valores liberales frente a los sociales relacionados con comportamientos*”-. Observando la tabla siguiente podemos ubicar el comportamiento hacia la conservación del agua

Parámetros relativamente estables..

JUSTIFICACIÓN CONCEDIDA A UNA SERIE DE COMPORTAMIENTOS, ORDENADOS DE MAYOR A MENOR GRADO DE ACUERDO

Escala 1-10

	Media global
Aplicar la eutanasia a aquel que lo pida	5,43
Haber libertad total para abortar	5,11
Sustituir los objetos que funcionan por otros	4,50
Fumar en edificios publicos	4,02
Tener relaciones sexuales con otras del mismo sexo	3,83
Hacer trampa en exámenes u oposiciones	3,73
Admisibilidad de que una persona se suicide	3,57
La pena de muerte por delitos muy graves	3,45
Tener un hombre casado una aventura	3,25
Tener una mujer casada una aventura	3,17
Beneficiarse de una promoción jugando con ventaja	3,14
Emborracharse en lugares publicos	3,05
Viajar sin pagar en transportes publicos	3,05
Hacer ruido las noches de los fines de semana	2,81
Engañar en el pago de impuestos	2,76
Buscar disculpas para bajas injustificadas	2,46
Comprar algo aun sospechando que ha sido robado	2,41
La modificación artificial de los alimentos	2,40
Fumar marihuana o hachis en lugares publicos	2,38
Mentir en interés propio aunque perjudique a otro	2,18
Robar articulos en grandes almacenes	2,13
Gastar el agua sin pensar en la escasez	1,97
El exceso de velocidad en núcleos urbanos	1,91
Contratar en peores condiciones a un extranjero por serlo	1,82
Aceptar un soborno en el ejercicio de sus funciones	1,72
Enfrentarse violentamente a agentes de la policia	1,65
Conducir bajo la influencia del alcohol	1,62
Romper señales de tráfico, farolas, etc.	1,36
Escapar tras provocar un accidente grave	1,28

Ilustración 14. Justificación concedida a una serie de comportamientos ordenados de mayor a menor grado de acuerdo. Fuente: Megía, Eusebio y cols. (2000)

Los grados de acuerdo permiten evaluar la consistencia de las actitudes y en consecuencia su capacidad para valorar el grado de respuesta en las intenciones para la acción. Si lo analizamos según la ilustración siguiente podremos observar el poco grado de admisibilidad de ciertas conductas consideradas muy graves por los ciudadanos, observándose un muy bajo

Parámetros relativamente estables..

rango de admisibilidad a conductas relativas a la conservación del agua. Esto nos refuerza el pensar que se trata de un área de valoración muy importante entre el sistema de creencias de los ciudadanos con un altísimo nivel de sensibilidad y receptividad ante las alarmas medio ambientales del agua.

GRADO DE ADMISIBILIDAD DE LOS COMPORTAMIENTOS PROPUESTOS

Escala 1-10

1.º RANGO ALTO DE ADMISIBILIDAD (DE 5,43 A 3,17)

Comportamientos de carácter privado o individual

- Comportamientos relacionados con la interrupción de la vida (eutanasia, aborto, suicidio y pena de muerte)
- Comportamientos relacionados con las relaciones sexuales

2.º RANGO MEDIO DE ADMISIBILIDAD (DE 3,14 A 2,38)

Comportamientos a caballo entre lo público y lo privado

- Emborracharse y fumar marihuana en lugares públicos
- Enriquecerse a costa de otros

3.º RANGO BAJO DE ADMISIBILIDAD (DE 2,18 A 1,28)

Comportamientos públicos o privados con directa repercusión colectiva

- Descuidar el uso del agua cuando hay escasez o mentir sabiendo que se perjudica a otro
- Comportamientos arriesgados conduciendo un vehículo
- Actuaciones incívicas

Ilustración 15. Grado de admisibilidad de los comportamientos propuestos. Fuente: Megía, Eusebio y cols. (2000)

Si los observamos con detenimiento vemos que se trata de comportamientos que tienen una directa incidencia en los demás. Porque suponen un riesgo de menoscabo del nivel de vida de los otros (“mentir en interés propio, aunque perjudique a otro”, “gastar el agua sin pensar en la escasez”) y, más rotundamente aun, porque se trata de comportamientos incívicos. Pudiendo afirmarse que existe mayor justificación de los comportamientos privados y menor justificación a los comportamientos sociales. Como señala Chuliá Rodrigo (1995) y Gómez Benito y Paniagua Mazorra (1996), la extensión de la sensibilidad ambiental en nuestro país es un hecho evidente; no obstante, los problemas económicos y sociales que afectan

más directamente a la vida cotidiana son los que más preocupan, relativizando la aplicación de las tesis postmaterialistas al caso español. La misma opinión la comparte Riechmann (1994), basándose en la evidencia de que los “escuálidos movimientos sociales españoles” niegan las tendencias de éstos a actuar de acuerdo con los valores postmaterialistas.

En definitiva; como afirma Esteban Curiel, Gema (2000). En términos absolutos, la preocupación por el deterioro medioambiental es muy destacado por la población española. Sin embargo, en términos relativos, al compararlo con otros problemas de carácter económico y social, la problemática ambiental no es tan valorada.

Las personas que demuestran un mayor interés medioambiental son quienes tienen entre 25 y 44 años de edad, una ideología política de izquierda, con rentas medias y con un nivel educativo superior.

La principal fuente de información de los ciudadanos sobre las noticias ambientales es la televisión en detrimento de otras fuentes como la radio o la prensa.

Ello nos hace ver la enorme influencia de ciertos medios para formar la opinión pública y también la disonancia entre la tipología de población que demanda información frente al tipo de información que predomina, la televisiva. Siendo especialmente importante valorar que pese a predominar la televisión el grupo de población más demandante de información posee niveles de renta y educación medio-superior, lo que, a su vez, sugiere la demanda de un vehículo de formación más elaborado y reflexivo que el impactante efecto de las imágenes.

Parámetros relativamente estables..

PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN DE LAS NOTICIAS AMBIENTALES		
Fuentes de información	Año 1980 (%)	Año 1996 (%)
Prensa	28	14
Radio	28	10
Televisión	44	71
Revistas	*	1
Prensa especializada	*	2
Comentario otras personas	*	1
Otro	*	1
Total	100	100
N.º de entrevistas	1.988	2.488

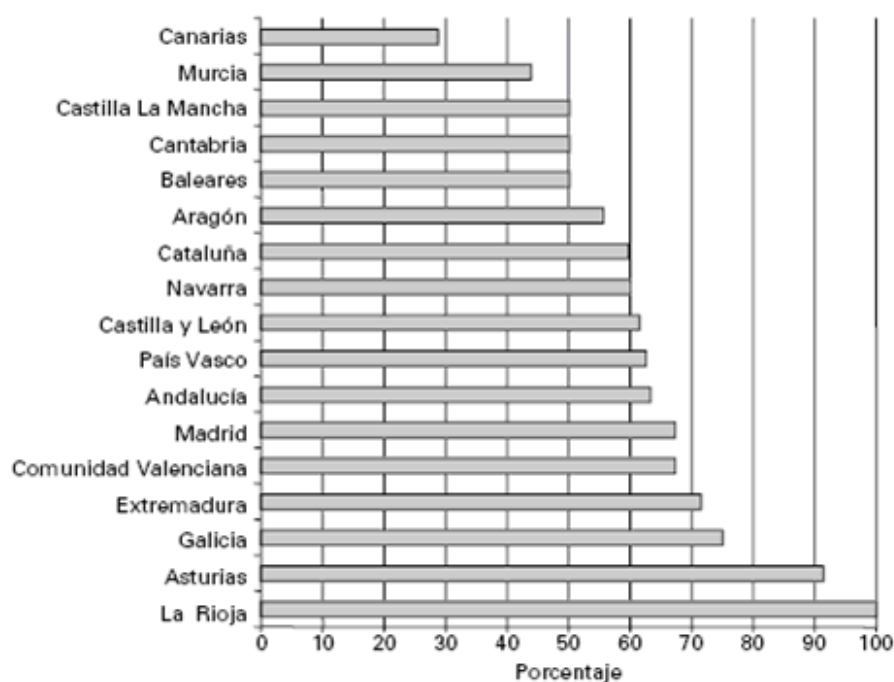
Ilustración 16. Principales Fuentes de Información de noticias ambientales. Fuente: Megía, Eusebio y cols. (2000)

Más de la mitad de la población española encuestada demanda una mayor información y educación ambiental, al considerarla como factor principal de la falta de respeto que tiene los españoles ante el medio ambiente.

Por lo tanto se puede apreciar que la población española más exigente con la información dispone principalmente de un medio de información de masas muy mediatizado por los índices de audiencia donde las noticias y los datos asociados están muy distorsionados por el peso de la imagen, dando lugar a un estrecho margen para la reflexión o el análisis de la información.

La relación entre demanda de información y distribución territorial podría decirnos algo sobre qué elementos comunes comparten las diferencias territoriales para la difusión de la educación medioambiental.

Ilustración 17 Porcentaje de ciudadanos en cada comunidad autónoma que demanda una mayor educación ambiental.
Fuente CIS nº2209 (año 1996)



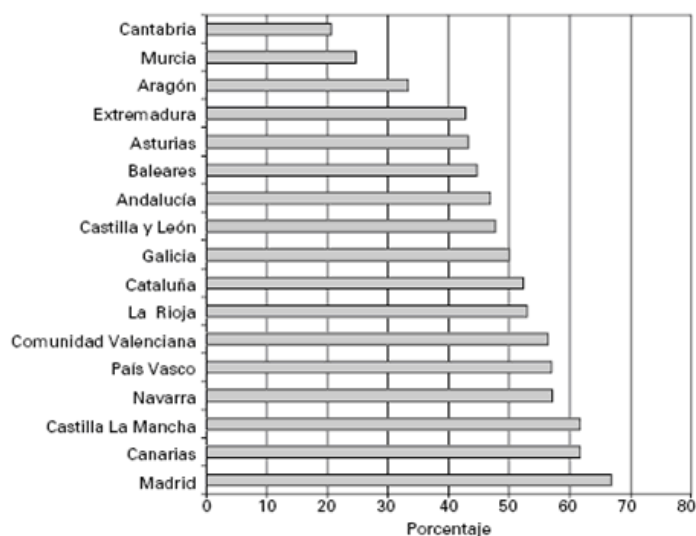
La demanda de educación medio ambiental nos dice mucho del interés y del valor de la educación como instrumento modificador de conductas. Así pues y por Comunidades Autónomas tendríamos 3 grupos: el que supera el 70%, formado por Extremadura, Galicia, Asturias y La Rioja, un amplio segundo grupo que abarca entre el 50 y el 60% ocupado por Castilla La Mancha, Cantabria, Baleares, Aragón, Cataluña, Navarra, Castilla León, País Vasco, Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana; y un tercer grupo por debajo del 50%, Canarias y Murcia. No pudiéndose apreciar un patrón común explicativo de la distribución territorial en la demanda de educación. Debiéndose concluir que son factores intrínsecos de los modos de articulación y organización de la educación medioambiental en cada comunidad autónoma los responsables de dar satisfacción a dicha demanda.

El porcentaje de españoles que manifiesta realizar actuaciones concretas a favor del medio ambiente es bastante bajo (17%)³³. La actuación medioambiental que se realiza con mayor frecuencia es la plantación de árboles seguida, en menor medida, de otras actividades como la limpieza de bosques y playas y la educación ambiental de los hijos. (Díez Nicolás, J.; 1994, 2004).

Así también, si observamos la disposición a colaborar con grupos ecologistas vemos que Cantabria, Murcia y Aragón se distancian significativamente no alcanzando el 40% de disponibilidad participativa, del 40% al 50% tendríamos a Extremadura, Asturias, Baleares, Andalucía, Castilla León y Galicia. Superando el 50% hasta el 60%, tenemos a Cataluña, La Rioja, Comunidad Valencia, País Vasco, Navarra, Castilla La Mancha y Canarias, por encima estaría sólo Madrid. Siendo destacable que las regiones más industrializadas (teniendo en cuenta la industria turística) del país se encuentren entre el 50% y el 70%

Ilustración 18 Proporción de personas dispuestas a colaborar con los grupos ecologistas en cada comunidad autónoma. Fuente CIS. Elaboración: Gema Esteban Curiel. 2000

³³ Alex Casademunt; “Modernización Ecológica y Pautas de Comportamiento Público y Privado”. En “¿Existe Sociedad Civil en España?. Ed. Joan Subirats. Fundación Encuentros. Madrid 1999



En Europa se puede observar que existen grupos de países en los que sobresale la disponibilidad a la movilización ciudadana sobre otro tipo de colaboraciones (Sbragia, A. 1996, 2000). Destacaremos en primer lugar al grupo de: Portugal, Grecia, Italia, Francia, Alemania y Bélgica. Un segundo grupo cuya principal característica es la de preferir colaborar con grupos ecologistas a pagar un impuesto, formado por : Francia, Italia, Grecia, Portugal y España. Finalmente los que prefieren pagar un impuesto como medida de defensa del medio ambiente: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Inglaterra, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo. (ver Histograma 1)

Parámetros relativamente estables..

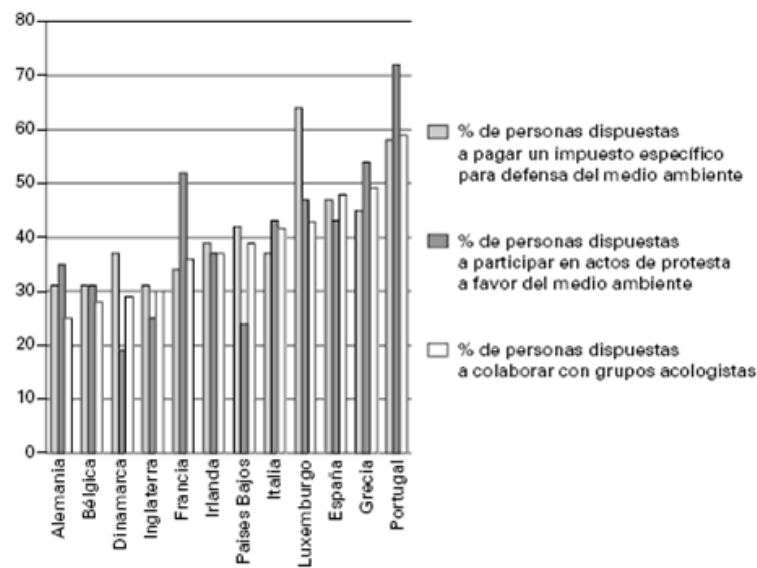


Ilustración 19. Los Europeos y el Medio Ambiente. Fuente Eurobarómetro (1992).

De lo que podríamos formar el siguiente cuadro del grado de movilización y activismo en Europa:

Tabla 2 Niveles de movilización en Europa.
Elaboración propia. 2007

Niveles de movilización según preferencias en la acción para la defensa del medio ambiente.	Alta capacidad de movilización	Moderada capacidad de movilización	Participación no activista.
	Portugal, Italia, Grecia, Francia.	España Alemania, Bélgica	Dinamarca, Inglaterra, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo

En la tabla nº2 hemos agrupado los países que recoge en la gráfica del Eurobarómetro/92 (Ilustración nº15) y hemos definido el grado de movilización del siguiente modo: Según los tres niveles contemplados, 1º) tanto por ciento de personas dispuestas a participar en actos de protesta por el medio ambiente, 2º) tanto por ciento de personas dispuestas a colaborar con grupos ecologistas, 3º) tanto por ciento de personas dispuestas a pagar un impuesto específico para la protección del medio ambiente, cada país destaca en alguna de esas tres categorías. Se ha considerado que el grado de movilización es expresado por la implicación personal, desde una directa, como participar en actos de protesta hasta otra menos directa, como pagar un impuesto específico de medio ambiente. De ese modo hemos agrupado a los países según grado de activismo, en el sentido que el activismo tiene como potencial de agitación y riesgo personal.

Ello nos lleva a concluir que existen ciertos recursos para la acción y que dichos recursos tienen diferentes evaluaciones según el estado actual de la disposición a ser usados, encontrándose España entre los países con una opción moderada, lo que nos permite realizar la observación de que la movilización tiene un peso relativo a la hora de influir en la formación de las valoraciones medio ambientalistas de los distintos temas que componen ese ámbito y puede servir para sopesar la influencia de la movilización como instrumento para el cambio de creencias.

El agua en la escala de valores de los españoles.-

Para llevar a cabo un análisis de los valores predominantes entre los españoles, debemos tener claro la necesidad de hacer operativa la herramienta

que nos permite medir y cuantificar un objeto tan abstracto como son los valores.

No partimos, por tanto, de una determinada concepción de los valores, sino que tomamos dichos valores desde la auto-ubicación que los ciudadanos eligen. Ya que buscamos la representatividad relativa de los valores medioambientales y especialmente del agua, respecto del conjunto de la escala de valores predominantes. Tomaremos como referencia los límites que abarcan de los valores liberales a los más sociales, es decir, aquellos ítems que permitan evaluar el grado de implicación valorativa de los individuos y su percepción de los mismos en el contexto de la convivencia social.

Otro de los aspectos que nos llama la atención, es la perspectiva del comportamiento, es decir, buscamos aquellos valores que mejor nos definan actitudes o creencias de cara a un determinado nivel de compromiso.

Los detalles del nivel de compromiso medioambiental los hemos estudiado en el apartado anterior, por lo que nos centraremos en conocer cual es la relevancia de los mismo en relación con el resto de los valores.

En los estudios de creencias y actitudes disponibles se aprecia un gran desconocimiento social de la problemática del agua (Suvedi y cols. 2000). Sin embargo, la investigación sobre creencias ha confirmado que las creencias ambientales se cambian desde una perspectiva antropocéntrica de las relaciones medio ambiente-persona a una visión ecocéntrica o de preocupación por el estado de la naturaleza (Noe y Sonw, 1990). Comportamientos privados como “gastar agua en situación de escasez” no lo son, en sentido estricto, por ser acciones con directa repercusión sobre los demás lo que nos lleva a considerar que pese al predominio de una perspectiva medio ambiente-persona, existe un vínculo entre la experiencia

valorativa y la conducta privada, cuando ésta es reforzada por una visión ecocéntrica que sólo es asumible mediante procesos de educación ambiental

En definitiva, podemos decir que pese al desconocimiento de los españoles sobre los problemas del agua, existe una baja tolerancia a las conductas incívicas e insolidarias.

La solidaridad es un valor universal que tiene una importancia relativa, dependiendo del mundo de relaciones que estemos desarrollando, el público o el privado. En consecuencia los valores que participan de un modo decisivo en la sociedad española y en la problemática del agua son la solidaridad y la disponibilidad del abastecimiento. Dichos valores constituirán ejes valorativos en el discurso parlamentario del agua. Actuando como límites y puntos de inflexibilidad en los flujos de negociación.

Por tanto, en el plano de la perspectiva relativista, donde la realidad es construida y la conducta que los actores expresan es la fuente legítima del conocimiento posible de los fenómenos sociales, hemos obtenido un parámetro que enmarca uno de los recursos y límites que han de manejar y sopesar los actores para desenvolver sus fuerzas y ubicar sus estrategias, la debilidad de la capacidad de movilización, unida a la debilidad de la información y educación medio ambiental disponible, hace que los recursos para la reflexión y la movilización de las creencias queden muy circunscritas a áreas de debate limitadas en cuanto a la participación directa de los ciudadanos pero también muy propicia al desarrollo de núcleos o nodos de información catalizadores de información y de mayor valor intelectual, por lo que deberemos atender a los patrones ideológicos que pueden describir los márgenes discursivos disponibles en esos círculos (Congresos, Conferencias, etc..)

Principios teóricos implicados:

En este apartado recogeremos distintos aspectos de los valores, creencias y principios filosóficos que se han vertido en ámbitos de formación del discurso. Los Congresos donde más ampliamente se han tratado el abanico más amplio de ideas son los patrocinados por universidades como la de Zaragoza, Sevilla, Oporto, Politécnica de Madrid, Politécnica de Valencia, Murcia y un largo etcétera de Universidades que se han ido sumando a la iniciativa.

En dichos Congresos se puede apreciar que junto al predominio de la valoración técnica, biologicista que aportan los argumentos sistémico naturales existen otros enfoques más sociales y reflexivos orientados a extraer conclusiones de índole social y político. Ese tipo de aportaciones refleja la amplitud del tema y representa la construcción de un discurso más subjetivista que induce, desde la multidisciplinariedad, a la significación activa de la reflexión científica y a la demanda de una acción colectiva más allá de los círculos sociales que lo expresan

En ese sentido el Congreso sobre Gestión y Planificación del Agua en 1998, expresó en su Prólogo algunas ideas claramente disonantes con el discurso modernista y desarrollista clásico. (Pedro Arrojo, 1998)³⁴ *“La necesidad de replantear nuestro paradigma de progreso para proponer un nuevo modelo de desarrollo sostenible, es ineludible, tanto desde una perspectiva ética intergeneracional como incluso desde la más elemental racionalidad colectiva en el ámbito planetario. En ese marco se inscribe la necesidad de gestar una Nueva Cultura del Agua que responda a estos retos, que ciertamente no son los que inspiraron a finales del XIX el modelo estructuralista cuyas inercias aún hoy perviven” (...)* *“Tres líneas de una nueva racionalidad fuerzan en este contexto el cambio de paradigma y de mentalidad hidrológica: la racionalidad económica, la racionalidad ecológica y la racionalidad social.”*

³⁴ Prólogo a la edición de las ponencias del Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, 1998

Así pues estamos ante un discurso con dos vertientes, una la de una crítica a la racionalidad existente, otra la de la Nueva Cultura. Ambos son exponentes de una revisión de la concepción tradicional de los modos de gestión del recurso.

Del mismo modo se expresa Aguilera Klink, Federico (1998)³⁵, quien propone lo siguiente: “...está relacionado con la preocupación fundamental de la nueva cultura del agua que no es otro que el de la exigencia de una democracia deliberativa”... y añade.... “La nueva cultura del agua requiere formas diferentes de concebir la política y de hacerla, de manera que los nuevos actores y los nuevos valores sociales y ambientales tengan capacidad real de participación y deliberación en las decisiones que se tienen que tomar”.

Quien introduce otro aspecto específico del tema, la democracia deliberativa.

Por tanto se plantea la necesidad de revisar (dos cuestiones básicas relacionadas entre sí) la cultura del desarrollo, centralista y estatista para dar paso a una cultura de la participación social, descentralizada y deliberativa.

Ambas perspectivas tienen una gestación teórica en la crítica posmodernista y se inscribe en la tradición de crítica del modelo de desarrollo político, económico y social de las relaciones sociales de producción en la sociedad capitalista. No se identifica con el modelo marxista de crítica del capitalismo, pues no hace referencia a dicha orientación, ni tampoco parece implicarse en una crítica sistemática del modo de producción capitalista. No obstante si expresan la necesidad de una revisión de los paradigmas políticos, económicos y sociales utilizados ante una urgencia de carácter ecológico,

³⁵ Ponencia presentada en el Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, 1998 “Hacia una Nueva Economía del Agua: Cuestiones Fundamentales”.

aproximándose a una concepción ideológica del ecologismo (Dobson, Andrew)³⁶.

Pero qué significa crítica de la cultura. Nos preguntamos, en un esfuerzo por analizar la lógica de los contenidos críticos de dichos discursos, si la crítica a la vieja cultura supone una crítica a la concepción Ilustrada del desarrollo. La explicación crítica se basa en el análisis de los principios de la Ilustración que representa al conjunto de valores predominantes de la modernidad en general y de la sociedad capitalista industrializada en particular, incluyendo especialmente la idea de desarrollo. Para la Escuela de Frankfurt (Adorno y Horkheimer, principalmente), el conflicto entre el hombre y la naturaleza es un conflicto cultural, afecta principalmente al papel de la razón en el desarrollo de las ideas y en la producción del conocimiento, de ese modo Archer, en su análisis de la dicotomía dialéctica “estructura-agencia” concibe ambos elementos como indicadores para el cambio político pero insiste en que la dialéctica que explica la relación entre las condiciones estructurales y la interacción social puede confundirse, debido a la comunión en la interacción social, con los procesos de cambio cultural. Así pues la racionalidad o lo que podríamos decir como la reflexividad de las ideas políticas que se producen en la interacción social dan lugar a los cambios políticos del mismo modo que la reflexividad de las ideas, en general, provocan en la interacción social los cambios culturales.

Otro de los apuntes críticos utilizados en Congresos se refiere a enfoques donde se relaciona la complejidad técnica y los riesgos sociales. Ambos conceptos son relacionados a partir del riesgo. Es decir, el riesgo de que no se ajusten los fines a los medios. Así lo expresaba Ibarra, Adoni (1998)³⁷ *“El enfoque que aquí se propone se articula en torno al riesgo. El riesgo se*

³⁶ El Pensamiento Político Verde. 1997

³⁷ Ponencia presentada en el Congreso Ibérico de Gestión del Agua, 1998. Zaragoza. “Complejidad Técnico-Social y Participación en la Gestión de Aguas”. Dpto. de Lógica y Filosofía de la Ciencia. Universidad del País Vasco.

Parámetros relativamente estables..

construye en la investigación científico-técnica. Esa construcción asigna a la investigación un carácter de experimentalidad: la determinación de los riesgos asociados a una técnica puede ser postulada teóricamente, pero su corroboración está sujeta a experimentos y experiencias. Este hecho apela a un tipo de gestión participativa de las técnicas de riesgo según el modelo de actores, en el que éstos (usuarios, afectados, interesados,...) cimientan la legitimidad de la técnica –su aceptación discrepante, eventualmente- en una red gestora de la complejidad técnica y social, en el propio proceso de construcción de la técnica experimental”.

El riesgo de la instrumentalización de los fines, mediante la cual, cualquier acción sobre la naturaleza está justificada, conlleva una crisis de la propia racionalidad empleada. Lo racional, en los procesos de gestión cuando se supedita a los fines, violenta a los medios provocando una paradoja. La lucha por la supervivencia es asociada a un ejercicio de la racionalidad instrumental. Desde ese punto la razón se auto justifica en los resultados prácticos, pero cuando los resultados prácticos amenazan la supervivencia, entonces estamos ante un fracaso estratégico, una elección de procedimiento inadecuado.

Del mismo modo que la crítica posmodernista ha influido en los neo-institucionalistas incidiendo principalmente en la valoración del discurso como construcción reflexiva que induce a sopesar las estrategias y a dotar de racionalidad las elecciones que los actores han de tomar. Nosotros hemos capitalizado la reflexión crítica frankfurtiana³⁸ en el sentido de que la relación estructura-agencia es una forma relativa de la relación cultura-agencia. Que dicha relación cultural viene marcada por un uso instrumental de la

³⁸ Horkheimer nos plantea algunas preguntas claves en la "Crítica de la Razón Instrumental". (Horkheimer, Max: 1973, pág. 119) "*¿Cómo reacciona la naturaleza, en todas las fases de su represión, dentro del hombre y fuera de él, frente a este antagonismo?*". Se refiere al antagonismo entre el hombre y la explotación total de la naturaleza, "*¿En qué consisten las manifestaciones psicológicas, políticas y filosóficas de su rebelión?*"

¿Es posible solucionar el conflicto mediante una "rueta a la naturaleza", mediante una reanimación de viejas doctrinas o la creación de nuevos mitos?" Horkheimer entiende el conflicto entre hombre y naturaleza como prolongación de los conflictos humanos, es decir, la relación que entablamos con la naturaleza proyecta la relación que establecemos en la sociedad.

racionalidad y que la crisis de la cultura, corre la misma suerte que la crisis de la razón, la de perder sustantividad. Suplantando la capacidad de acción de los actores por una racionalidad acrítica reducida a normas de funcionamiento.

Frente a esa crisis de racionalidad que los analistas vinculan con el cambio cultural en la gestión, manipulación y relación con el agua, ellos proponen un conjunto de iniciativas que pasa necesariamente por un nuevo modelo de participación en dicha relación.

Esta frontera que cruza el sistema de valores desde la gestión de la política pública hacia los principios culturales, nos demuestra el modo en que operan los sistemas de creencias desde una construcción ideológica de grandes magnitudes temporales (cambio cultural, cambio de modelo de desarrollo) a los sistemas de creencias que operan en el plano de las prácticas gestoras (descentralización, mercados alternativos de agua, redefinición de usuarios, diversificación de riesgos). Dicha correspondencia no es mera catalogación, implica la revisión de la racionalidad de los medios, un ejercicio crítico de los valores en las estructuras vigentes y un reubicación o readecuación de los medios a fines.

La crítica económica.

Otro de los contenidos discursivos que participan de las ideas y creencias en torno a la política del agua en España se corresponde con el esquema de las tres economías o el dilema de la nueva cultura del agua versus vieja cultura del agua.

Para esta crítica los modelos de gestión del agua representan modelos culturales, modos de relación entre la sociedad y el agua, o conjunto de hábitos y maneras de relacionarnos con el agua.

Esos modos se han repetido en el tiempo sin ser cuestionados, imprimiendo carácter, conformando el modo de ser del agua en nuestras vidas.

Abarca no sólo modelos de gestión institucional sino modelos de relación cultural con el agua. Así pues denominan “Fase expansionista” al período en el que predomina un determinado modelo de gestión, basado en “más embalses y trasvases”, en priorizar el suministro laminando las superficies naturales y aislando o eliminando las formas de vida que dependen de ella. En cuanto a la distribución se dedica el 80-90% del recurso a la agricultura, siendo el uso urbano un escaso 10%. Otra de las características del modelo es la escasa atención a la problemática medio ambiental, al equilibrio con otras formas de vida y al ecosistema. El agua, necesidad básica, se presenta como tautología. Los procesos sociales relacionados con este modelo presentan escasa participación ciudadana y poca conflictividad social. Asociado a un concepto ilimitado del recurso, tampoco hay un control del uso, ni se incentiva su ahorro y en consecuencia tampoco existen estadísticas que refleje la incidencia de dicho factor en la conservación del mismo.

La caracterización económica de la crítica a la vieja cultura del agua reúne, por tanto, una determinada concepción de la participación social, una identificación de errores infraestructurales y un posicionamiento ecosistémico crítico con el uso predominantemente industrial y productivo del agua.

La crítica económica supone la necesidad de superar el modelo tradicional por no responder a los factores medio ambientales que provocan cambios en la disponibilidad del recurso. Dichos cambios son tanto sociales,

por la sobreexplotación y contaminación del recurso, como naturales, derivados del cambio climático y la erosión (sequías, riadas, etc.). Se impone por tanto, cambios progresivos que modifiquen nuestros modos tradicionales de relacionarnos con el agua. Estos cambios deben ser institucionales, políticos e ideológicos, en suma cambio cultural, sobre nuestras maneras de hacer, pensar y sentir el agua.

La propuesta que la crítica económica realiza es la de introducir una fase transitoria caracterizada por los siguientes pasos:

1. Invertir el modelo de gestión que ahora sería de la demanda, es decir, gestionar la escasez, en vez de dar por supuesta la abundancia ilimitada del recurso.
2. Garantizar el suministro y control de las avenidas, vigilando las prácticas agrícolas invasivas de los espacios naturales (Avenidas, caudales, barranqueras naturales).
3. Las prioridades centradas en el abastecimiento son revisadas con una atención especial al valor económico del agua (precios ajustados a los costes, etc.).
4. Mayor sensibilización social de los problemas medio ambientales asociados.
5. Se introduciría la dicotomía entre agua como activo social, separado del agua como factor de producción. En consecuencia, la reconducción del sistema hidrológico afectará a la distribución de la riqueza presionando sobre las condiciones sociales y forzando una mayor participación y conflictividad social.
6. Paralelamente aumenta la preocupación por el ahorro y la incentivación del mismo, así como por los incentivos hacia determinados usos y prácticas productivas del agua.

7. Aumenta la necesidad de mediciones estadísticas para una mayor eficacia y monitorización de las prácticas y usos del agua.

Esta fase de transición tiene como principales argumentos el cambio de perspectiva global representada en el enfoque de la gestión hacia el control de los usos y consumos, la conservación en vez del despilfarro, en los cambios por una mayor participación ciudadana, con indudable trascendencia en los planos político-institucional. Finalmente, la fase final a la que debe tender el modelo es una etapa madura donde se consoliden los siguientes temas: Gestión integrada de cuenca. La gestión integrada de cuenca es un modo de gestión natural, se trataría de adaptar la organización gestora a las dimensiones físicas de la cuenca, de la mano de la gestión del agua está la gestión territorial. Incluiría un concepto ecosistémico de la gestión. Los cambios introducidos presionan sobre la estructura social. La presión social sobre el recurso se enfrentaría a los criterios conservacionistas, por lo que se impone un modelo de participación social al tiempo que el agua es valorada como un activo ecosocial, dando prioridad al uso ecosistémico del recurso. Estas etapas de la fase madura presuponen una perspectiva totalmente diferente de la cultura del agua. La tradicional consolidada en los principios del desarrollismo de la primera y segunda revolución industrial, quedan obsoletos ante el potencial de las nuevas tecnologías y la organización del conocimiento (I+D) que aportan mecanismos para el seguimiento y control de un modelo de la demanda.

Estos serían los argumentos básicos de la crítica económica, entre ellos hemos de destacar que la elección racional que subyace es la que incluye las “externalidades” como factores importantes en los procesos económico-sociales. Y, en definitiva, la optimización del beneficio social con el más bajo coste social. Optar por un cambio de modelo es una opción válida para la crítica económica. La simbiosis entre los criterios ecológicos y los económicos

Parámetros relativamente estables..

recuerdan la perspectiva de Omstron, donde la solución a los problemas de la acción colectiva, admitiendo un grado de altruismo, tendría como base la emulación de estrategias exitosas, posiblemente porque se ha descubierto un buen procedimiento de interpretación. Así la nueva interpretación de los factores económicos da una oportunidad a estrategias de éxito emulando las estrategias de éxito representadas en la mayor autonomía social respecto de los recursos naturales. Un mayor control de la información del ecosistema permitiría elecciones más racionales, en términos de rational choice., los actores disponen de capacidad e información suficiente para tomar sus propias decisiones.

Tabla 3 Tres tipos de economía del agua. Vieja cultura del agua, nueva cultura del agua.
Fuente: Elaboración Klinck (U. La Laguna) 2001

FASE EXPANSIONISTA	FASE DE TRANSICIÓN	FASE MADURA
Más embalses y trasvases	Gestión de la demanda	Gestión integrada de cuencas
-Laminación avenidas -Garantizar suministro	-Suministro está garantizado -Avenidas controladas (Atención a las prácticas agrícolas)	No hay gestión del agua sin gestión del territorio
Prioridades agua: riego (80-90 %) y uso urbano (10 %) (abastecimiento-saneamiento)	Las prioridades son cuestionadas. La economía cambia	¿Qué usos son compatibles con las cuencas?
Escasa atención hacia los problemas ambientales	Aumenta percepción social de problemas ambientales	Destacado papel de los valores ambientales
El agua es una necesidad básica	El agua es un factor de producción y un activo social	El agua es un activo ecosocial
Escaso conflicto social y escasa participación pública	Aumentan conflictos sociales y aumenta la participación pública	Importantes conflictos sociales y papel clave de la participación pública
Escasa preocupación por la eficiencia técnica en el uso y la distribución del agua. No hay incentivos	Aumenta la preocupación por la eficiencia en el uso y la distribución Discusión sobre incentivos. Se aplican en algunos casos	Importantes conflictos sociales y papel clave de la participación pública
Ausencia de estadísticas de usos y consumos	Se insiste en la necesidad de trabajos fiables. Pero sigue sin haber estadísticas y series	Se supone que debería haber estadísticas y series fiables

Parámetros relativamente estables..

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL BÁSICA. REGLAS Y NORMAS.

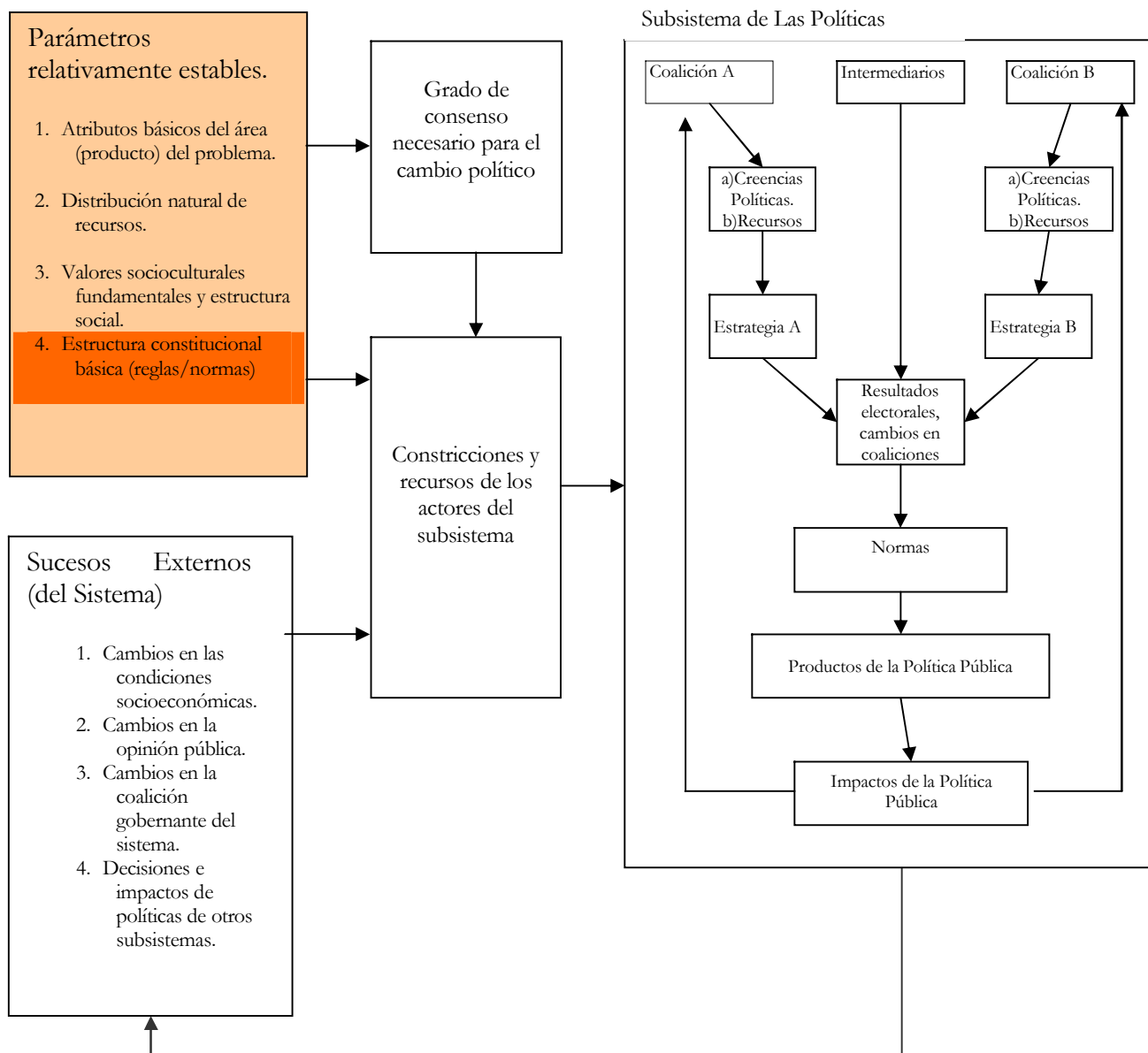


Ilustración 20. A.C.F.: Estructura Constitucional Básica.

Analizamos en este apartado cual es el marco normativo del agua, sus límites. Entendemos que el marco normativo representa a los límites máximos, dentro de los cuales se adscriben los valores y sistema de creencias cristalizado en las instituciones a partir de los que se inspiran y desarrollan el resto del sistema normativo. Por tanto, acometeremos principalmente, un análisis del marco normativo que expresa el texto constitucional (la Constitución Española de 1978) y finalizaremos con los Tratados internacionales, por ser materia que se incorpora al derecho interno, reuniendo, de ese modo, al conjunto normativo máximo del que puede manar una política del agua.

El texto constitucional ha sido tomado, no como una base sustantiva de contenidos instructivos para el desarrollo de las normas que han de guiarse por su interpretación. Hemos optado por un análisis cualitativo, un análisis donde se aísla el texto para ubicarlo en categorías generales cuyo límite interpretativo está acotado previamente y cuyos criterios son definidos por la relevancia de nuestro objeto de estudio.

No se trata, por tanto, de un análisis jurídico ni político del texto constitucional, se trata de un análisis sociológico, ajustado al enfoque ontológico adscrito, es decir, observando el texto como un objeto para la acción social. Por ese motivo hemos considerado los elementos más influyentes en una política del agua. 1) Desde los factores que caracterizan la acción antrópica sobre el medio ambiente: Distribución de la población, vivienda 2) Desde los factores de responsabilidad medio ambiental: protección del medio ambiente. 3) Los factores institucionales: Transferencias, dominio, competencias, Autonomía. 4) Los vinculados al desarrollo económico: Desarrollo y equilibrio del territorio, planificación.

Una vez identificadas las variables y agrupadas en categorías globales, representativas del discurso, procederemos a comparar el resultado con las

mismas categorías en el discurso del debate parlamentario. El objeto de esta comparación es conocer cuanto de esas categorías refleja la relevancia relativa de la influencia normativa en el discurso, o lo que es lo mismo, cuáles de esos límites normativos es expresado con mayor frecuencia en el debate parlamentario acaecido en el período estudiado.

Marco normativo constitucional del agua.

Lo primero que hemos de preguntarnos, a la hora de valorar el marco constitucional es, en cuanto contexto relativamente estable para el desarrollo de la política pública del agua, cuáles son los temas sobre los que versa el texto constitucional y en qué marco conceptual del mismo texto queda circunscrita, para poder influir en el desarrollo normativo de una política del agua. En cuanto texto constitucional reúne un conjunto de valores expresados en su articulado. Ello nos permite identificarlos como fundamentales en el desarrollo jurídico de una política de recursos.

Una lectura detallada del texto constitucional nos leva a constatar que no existe referencia al agua, como derecho o como recurso separado, fuera de algún otro contexto jurídico, competencial o legal con tratamiento específico, algo así como el “Derecho al Agua”. No obstante, sí existen referencias expresas a otros temas que si han merecido una consideración textual específica como: la vivienda (art.47, 50 y art. 148.13ª, C.E./1978), a la educación (art.27, CE/1978), cultura (art.44, CE/1978), medio ambiente (art.45 C.E/1978, trabajo (art.35, CE/1978), Seguridad Social (art.41, CE/1978) etc.....

No puede decirse, por tanto, que a la altura de 1978 hubiera una gran división de principios sobre la necesidad del agua y sobre su distribución, pese haber constituido uno de los temas más recurridos en el período franquista

(fuertes inversiones en obras públicas de Pantanos, Embalses, Presas y Trasvases). No puede afirmarse, que pese a la importancia y trascendental cambio político hacia la democracia, que supuso la Constitución Española de 1978 (C.E./1978), el agua haya sido objeto de disputa o de especial atención para que quedara reflejada de forma específica o separada del resto de los recursos naturales del -territorio nacional-. Sin embargo la gestión de este recurso si tiene unos límites constitucionales, un conjunto de artículos y capítulos que enmarcan la maniobrabilidad legal de un recurso tan peculiar.

Al igual que las montañas o las playas, el agua es un bien natural pero la capacidad que tiene el hombre de transformar su medio puede llegar a desnaturalizarlo. Esos límites ecológicos son recogidos en forma de normas fundamentales de derecho (art. 45 C.E./1978)³⁹ en cuanto que constan en la Constitución, pero su auténtica concreción surge como producto, de la confluencia de determinadas políticas de gestión de los recursos naturales apoyadas en diferentes campos normativos, como la política urbanística, la promoción de determinadas industrias, la política territorial. En la práctica, esta gestión se realiza desde dos ámbitos, la acción de la iniciativa privada y la acción limitativa del Estado. Por ese motivo, la actividad del Estado es relevante para la manipulación y explotación de los recursos naturales, ya que su intervención puede aumentar o reducir las acciones modificadoras del medio ambiente y los límites de su explotación.

Así pues, como principal regulador de la acción institucional y social sobre el medio ambiente, debemos conocer no solo lo que dice, sino cómo es interpretado.

³⁹ 45.1.-“Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”.

45.2.-“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

45.3.-“Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

El enfoque neo institucionalista que hemos adoptado puede basarse en técnicas cualitativas tanto como las cuantitativas, porque se debate en la necesidad de deslindar lo aparente de lo real, buscamos por tanto, discernir qué dice el texto constitucional siguiendo la hipótesis de que constituye un marco que condiciona los márgenes de actuación de los actores.

Los valores, o contenido sustantivo de las categorías a analizar, son recogidas en forma de “-unidades de texto-“ (Francisco Alvira, 1986) lo permite codificar y cuantificar su relevancia, pudiéndose encontrar elementos medibles y observables, lo suficientemente significativos. Son por tanto, las unidades de análisis, en sentido sociológico. Es así como se ha analizado la CE/78 (Constitución Española de 1978). Las unidades de texto han sido seleccionadas siguiendo los límites de la relevancia inicial de los temas relacionados con la política del agua, se han codificado (temáticas) y se ha agrupado para su valoración y contraste entre sí (ver columna 2, Tabla nº4), tomando el articulado como unidades mínimas del contenido para el análisis (columna 5, derecha) cualitativo.

En nuestro texto constitucional se consagra una determinada estructura territorial del Estado. Ese será el primer orden legal para actuar sobre el territorio. El llamado -Estado de las Autonomías- (Art. 2, Título Preliminar de la C.E./1978). Como tal, está sometido, según el artículo por el que se accede a constituirse en Comunidad Autónoma (art. 143 o 151 de C.E./1978), a un proceso de transferencias competenciales que abren o reducen el alcance o “techo” autonómico. Por tanto, distinguiremos las competencias del Estado transferibles (Artículo 148.2, 3, 9,10 (de las competencias exclusivas del Estado (Artículo 149.22a, Capítulo III “De las Comunidades Autónomas” Título VIII “De la Organización Territorial del Estado”).

En materia hidrográfica, las administraciones que tradicionalmente han gestionado el agua llamadas –Confederaciones Hidrográficas- dependientes del Mº de Fomento (antes Obras Públicas) desarrollan el área de competencia exclusiva del Estado en dicha materia. Esta estructura, vinculada a los espacios geográficos de las cuencas, constituye un ejemplo en la gestión del agua para muchos países. Tiene ventajas importantes que analizaremos más adelante.

En el marco que analizamos, son las transferencias en materia de gestión del agua, las que determinarán la capacidad legal de las Comunidades Autónomas para intervenir en la gestión de dichas -Confederaciones-.

Otro importante aspecto a tener en cuenta es la relevancia de algunos derechos fundamentales de los españoles, por sus consecuencias indirectas sobre la gestión del agua.

Nos referimos a los derechos de libertad de residencia y derecho a una vivienda digna. Ambos, combinados, nos sitúan en el plano constitucional que diseña el tipo de demanda que los modelos de gestión deben manejar, es decir, se establece, desde el marco constitucional, la obligación por parte de los poderes públicos de garantizar, en lo que al agua se refiere, una vivienda digna y por digna entendemos habitable en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos, en donde el ciudadano desee ubicarse.

Otro de los mandatos que se derivan de la Constitución con repercusión en la gestión del agua, es la obligación de proteger los espacios naturales. Así pues de dicha obligación se degranarán todas las leyes y decretos que desarrollarán las legislaciones de Parques Nacionales y espacios naturales protegidos.

Parámetros relativamente estables..

Si clasificamos y agrupamos los contenidos que hemos descrito en un cuadro obtendríamos la siguiente tabla.

Tabla 4: Análisis temático en el texto Constitucional. Elaboración propia. 2006

Aparecen en el debate	Temática	Título	Capítulo	Artículos
	Vivienda	I (De los Derechos y Deberes Fundamentales)	III (De los principios rectores de la política social y económica)	47. "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada..."
0,67% de las unidades de texto	Planificación	I (De los derechos y deberes fundamentales)	II (Derechos y Libertades) Sección 2ª (De los derechos y deberes de los ciudadanos)	38.-"Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación"
3% de unidades de texto	Medio Ambiente	I (De los derechos y deberes fundamentales)	III (De los principios rectores de la política social y económica)	45.1.-"Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". 45.2.-"Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". 45.3.-"Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".
	Residencia	I. (De los derechos y deberes fundamentales)	II (Derechos y Libertades)	19.-"Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional"
	Autonomía	Preliminar.		2.-"La constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.
0,67% de las unidades de texto	Planificación	VII (Economía y Hacienda)		131.1.-"El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y ..."
0,47% de las unidades de texto	Dominio Público	VII (Economía y Hacienda)		132.2.-"Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental"
0,39% de las unidades de texto	Equilibrio entre las regiones	VIII (De la organización territorial del Estado)	I (Principios generales)	138.-"El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, ..."
0,59% de las unidades de texto	Competencias	VIII (De la organización territorial del Estado)	III (De las Comunidades Autónomas)	148.1 (competencias de las comunidades autónomas).10ª.- "Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
0,67% de las unidades de texto	Actividad Económica	VIII (De la organización territorial del Estado)	III (De las Comunidades Autónomas)	149.1 (El Estado tiene competencias exclusivas sobre las siguientes materias).22ª.- "La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma..."
0,49% de las unidades de texto	Transferencias	VIII (De la organización territorial del Estado)	III (De las Comunidades Autónomas)	150.2.-"El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación..."

En la columna de la izquierda, bajo el epígrafe "Aparece en el debate", hemos anotado las frecuencias de las "unidades de texto" que se agrupan en

Parámetros relativamente estables..

torno a la temática, referida en la segunda columna o columna de “Temática”. La segunda columna, recoge las temáticas que sirven de categorías aglutinadoras de los contenidos, tanto de los contenidos en el -Debate Parlamentario- como de los contenidos en el -Texto Constitucional-. Seguidamente, bajo la celda con el epígrafe “Título”, podemos ver los títulos del texto constitucional donde se han expresado las categorías o temáticas de la segunda columna. En el epígrafe “Capítulos”, se describen los capítulos de la Constitución bajo cuyos títulos se encuentran los contenidos analizados. Finalmente en la última columna de la derecha, se encuentran las unidades de texto extraídas de los artículos del texto constitucional. Dichos párrafos, concentran el significado que nos permite relacionar los contenidos de la Constitución con los contenidos del debate parlamentario

En un primer análisis, y con el objeto de distinguir lo que dice el texto constitucional de si mismo, respecto de lo que representa en términos sociológicos, deberemos seguir dos procedimientos. 1º) Análisis del sistema de clasificación utilizado en la Constitución. 2º) Análisis de las categorías de análisis cualitativo sobre el texto constitucional.

Centrándonos en clasificar el articulado seleccionado (o unidades de texto para un análisis del discurso) utilizaremos un elemento de agrupación (o nodos, en términos analíticos), los Títulos, que ubican la temática De la distribución de datos en esta tabla podemos observar que al título Preliminar y I de la Constitución (“De los derechos y deberes fundamentales de los españoles) le corresponden 5 artículos, al título VII (Economía y Hacienda), 2 y del título VIII (De la organización territorial del Estado) le corresponden 4.

MARCO CONSTITUCIONAL	Frecuencia absoluta. UT (artículos)	Frecuencia relativa. % UT (artículos)
De los derechos y Deberes fundamentales	6	46

Parámetros relativamente estables..

De la organización territorial del Estado	5	39
Economía y Hacienda.	2	15

Tabla 5. Frecuencia absoluta de artículos relacionados con la política del agua en el texto constitucional. Elaboración propia. 2006

En definitiva se podría decir que el marco constitucional de la política del Agua viene definido por Derechos fundamentales, una determinada concepción de la organización del territorio y de la función económica de los recursos naturales. Obtenemos de ese modo la frecuencia absoluta de las categorías analizadas.⁴⁰ Esta tabla representa la interpretación de las unidades de análisis, seleccionadas y encontradas en el articulado, desde el mismo criterio de clasificación del texto constitucional, lo cual nos viene a indicar la relevancia relativa que concede el texto constitucional a dichas categorías, por tanto hemos tomado al texto constitucional y sus criterios de clasificación como variable dependiente de dicho articulado. Es decir, el marco normativo del agua en el texto constitucional se explica en función del articulado y sus contenidos sustantivos. Sin embargo, si tomamos a las categorías de agrupación desde el criterio sociológico⁴¹, es decir, las categorías siguiendo un criterio ajustado a nuestro objeto de estudio, el marco normativo del agua puede ser utilizado para comparar las mismas categorías en el debate parlamentario. Ya que seguirían el mismo criterio de formación de las unidades de texto.(U.T.).

⁴⁰ Atendiendo a las recomendaciones que los analistas de datos establecen sobre muestras no superiores a 30 unidades, no alcanzando en nuestro caso tal cifra, valoraremos la frecuencia absoluta en números enteros. Sin embargo, calcularemos excepcionalmente sus porcentajes con el fin de obtener una visión clara de la distribución de los datos.

⁴¹ Con -Criterio sociológico- queremos decir, considerar al texto como un objeto de análisis para la acción normativa, o de otro modo, objeto para el uso de la acción discursiva de los actores.

Parámetros relativamente estables..

Así pues y teniendo en cuenta lo dicho nos resulta una agrupación como la que se muestra en la siguiente tabla.

Títulos constitucionales.	Categorías de búsqueda en el texto constitucional	Criterios de ⁴² clasificación sociológicos	U.T. % (artículos) frecuencia relativa intercategorias	U.T.% frecuencia relativa, intercategorias. (debate parlamentario)
De los derechos individuales	Vivienda, Residencia, Planificación, Medio Ambiente,	Medio Ambiente	46	52,8
De la organización territorial	Autonomía, Equilibrio entre regiones, Competencias, Actividad económica, Transferencias	Competencias	39	30,8
Economía y Hacienda	Dominio Público, Planificación,	Planificación y Actividad económica del Estado.	15	16,4

Si lo comparamos con la relevancia que refleja nuestro estudio del debate parlamentario, podremos observar que el nodo que agrupa las categorías buscadas en el debate parlamentario –Medio Ambiente- representa,

⁴² Mediante la búsqueda realizada en cada categoría en el contenido total del debate parlamentario

respecto a los otros dos nodos, el 52,8% de su relevancia relativa, por encima del mismo nodo en el texto constitucional. El nodo de –Competencias- tiene un porcentaje de relevancia relativa del 30,8%, inferior a la relevancia de la misma categoría en el texto constitucional y el nodo –Planificación y Actividad Económica del Estado- un 16,4%, muy próximo al 15% del texto constitucional.

De lo que podríamos concluir que, en principio, el margen constitucional para el desarrollo de la acción jurídico-política del agua delimita un debate que tiene cobertura de Derechos fundamentales, vinculado al equilibrio inter-territorial y a la distribución económica de los recursos naturales en los límites de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas. Pero del análisis comparativo podemos concluir que se puede constatar cambios que inducen a pensar que los valores referidos a los derechos fundamentales, representados en el texto constitucional, es decir, la norma que vertebra la regulación de la actuación institucional en España, son ampliamente relevantes en el debate parlamentario que se distribuye en la década de los noventa, en detrimento de los valores representativos de los principios de organización territorial del Estado. Siendo menos significativa la disparidad reflejada en el debate sobre –Planificación- o -Dominio Público- (Planificación y Actividad Económica del Estado). Lo que demuestra que ha sido necesario que los valores y creencias, de las políticas públicas relativas a los derechos fundamentales, sean utilizadas como aspectos fundamentales de la discusión de la política pública del agua. O dicho de otro modo, el debate sobre la política pública del agua ha afectado a aspectos fundamentales de los derechos y deberes fundamentales, tanto de la acción institucional del Estado, como de los derechos y libertades individuales.

Si la estructura constitucional de los valores se circunscribe al texto constitucional, también forma parte de la normativa aplicable dentro del territorio nacional, la legislación Internacional y de la Unión Europea, que mediante la firma de Tratados Internacionales y las obligaciones inherentes de pertenencia a la Unión Europea, permiten transformar en norma interna los compromisos adquiridos en el contexto internacional.

La legislación Internacional abarca un ámbito muy disperso, constituyendo, más bien, un marco legislativo de referencia con implicaciones de voluntad política por parte de los gobiernos firmantes y por tanto, como guía jurídica para la fiscalización de la conducta de los mismos, ya que los Tratados Internacionales firmados se convierten en materia de derecho interno. No obstante, y visto en su globalidad, la legislación internacional representa la opinión pública internacional, los valores de referencia para juzgar los actos políticos de los Estados y, por tanto, una herramienta importante para avalar la legalidad y la legitimidad externa de los proyectos políticos que se ponen en marcha.

En el caso de la Unión Europea, representa un nivel de compromiso mucho mayor, pues, independientemente de que la técnica jurídica – “traduzca”- la legislación de la Unión Europea en legislación interior, mediante el Tratado de Maastrich (referente constitucional de una futura Constitución Europea, pendiente de aprobar por todos los Estados miembros). Cada Estado miembro debe desarrollar una legislación que interprete y recoja adecuadamente dichas Directivas Europeas. No hay que olvidar que el principal instrumento de la Unión Europea para hacer cumplir dichas Directivas, procede de la administración de los fondos de cohesión europeos, que actúan, en el caso de los Estados demandantes de dichos fondos, ejerciendo un cierto nivel de presión sobre la conducta y el cumplimiento de los proyectos que son desarrollados por dichos fondos.

Parámetros relativamente estables..

Así pues en el Libro Blanco del Agua, se puede leer...: “La puesta en marcha del Plan, con la firma de Convenios entre la Administración Central y las respectivas Comunidades Autónomas, la declaración de interés general de diversas actuaciones, la participación de fondos europeos (Cohesión, FEDER) y la aprobación de programas operativos específicos (Programa Operativo de Medio Ambiente Local POMAL) han influido positivamente a la hora de abordar el cumplimiento de la Directiva comunitaria.” (pag. 243, Libro Blanco del Agua. Ministerio de Medio Ambiente. 1998)

NORMAS DE EMISIÓN		OBJETIVOS DE CALIDAD	
DIRECTIVA	TRANSPOSICIÓN	DIRECTIVA	TRANSPOSICIÓN
76/464 Contaminación por determinadas sustancias peligrosas	Ley de Aguas 29/1985 (Arts. 92 al 100) RDPH (Arts. 245 al 273)	75/440 Aguas destinadas a la producción de agua potable	RAPA (Anexo I) O.M. de 11/5/1988, 15/10/1990 y 30/11/1994 Real Decreto 1541/1994
82/176 y 84/156 Mercurio	O.M. 12/11/1987 O.M. 25/5/1992	79/869 Métodos de medición y frecuencia de muestreos y análisis de aguas destinadas a la producción de agua potable	O.M. del 8/2/88
83/513 Cadmio	O.M. 12/11/1987 O.M. 25/5/1992	80/778 Aguas destinadas al consumo humano	O.M. 1/7/87 Real Decreto 1138/1990 (Reglamentación Técnico-Sanitaria) Real Decreto 734/1988 RAPA (Anexo II)
84/491 Hexaclorociclohexano	O.M. 12/11/1987, 25/5/1992 y 27/2/1991	76/160 Calidad de las aguas de baño	O.M. 16/12/1988 RAPA (Anexo III)
86/280 Tetracloruro de carbono y otras sustancias peligrosas	O.M. 12/11/1987 y 25/5/1992	78/659 Aguas continentales aptas para la vida de los peces	RAPA (Anexo IV) Real Decreto 38/1989
88/347 Aldrin y otras sustancias peligrosas	O.M. 13/3/1989	79/923 Aguas para cría de moluscos	
90/415 1, 2-dicloretano y otras sustancias peligrosas	O.M. 28/6/1991		
78/176, 82/883 y 83/29 Residuos de la industria de Titanio	O.M. 28/7/89		
80/68 Protección de las aguas subterráneas	Ley de Aguas 29/1985 (Art. 94) RDPH (Arts. 256 al 258) Real Decreto 1315/1992		
91/271 Tratamiento de Aguas Residuales y Urbanas	Real Decreto-Ley 11/1995 Real Decreto 509/1996		
91/676 Protección Aguas Contaminación por Nitratos	Real Decreto 261/96		
91/692 Normalización de informes			
Decisión 92/446 y 95/337			
96/61 Prevención y control integrados de la contaminación			

Ilustración 21. Transposición de las Directivas Comunitarias al Derecho Español. Fuente: Libro Blanco del Agua. 1998

Como puede observarse en la Ilustración nº16, existe una transposición de la normativa europea en normativa interna, en temas relativos a políticas de agua. En materia de agua, los Tratados Internacionales se han limitado a representar el estado de las relaciones entre los Estados que compartían las mismas cuencas hidrográficas. Un ejemplo de ello lo ilustran los acuerdos que se firmaron entre España y Portugal, consistentes en el reparto del potencial hidroeléctrico en 1964. En 1968 se procedió a asignar los tramos internacionales del Miño. Limia. Tago. Guadiana –tramo superior en la provincia de Badajoz y sus afluentes. En la cumbre hispano-portuguesa de 1993, se formó un grupo que se encargaría de estudiar todas las posibles colaboraciones en lo que a los ríos compartidos se refería que cristalizó en 1998, donde se acordó el Convenio para el aprovechamiento sostenible de las aguas hispano-portuguesas.

En cuanto parámetro estable, y con ello queremos decir valores inspiradores de la normativa del Estado no solo respecto de los aspectos sustantivos de las normas sino también en el plano del prestigio y la fiabilidad, para asumir dichos compromisos, en el plano de las relaciones internacionales, podemos concluir que representa la adopción institucional de una disposición al acatamiento de ciertos valores o principios plasmados en Acuerdos de reciprocidad. Es en ese contexto donde ha de interpretarse los límites, es decir, no supone un límite a la Soberanía nacional sino un compromiso con los principios compartidos.

Recapitulando.-

En resumen, podemos decir que los parámetros que contextualizan la política del agua en España, vienen determinados por la existencia de una estructura de gestión del recurso centralizada, que relaciona constantemente la política hidráulica con la gestión territorial. Que se ha abierto una seria

incertidumbre sobre el recurso –agua-, respecto de su sostenibilidad (cantidad y calidad) así como de los posibles efectos perjudiciales del cambio climático. Que ante este panorama se vienen desarrollando dos posicionamientos relacionados con el modo de gestión: de oferta o de demanda. Que los actores (partidos, científicos, expertos, prensa, e interesados en general) se mueven dentro de un conjunto de valores y actitudes que pueden definirse como “sensibilidad social media”, especialmente en lo que respecta a el problema de la escasez, las sequías y el despilfarro, incluyendo en ese mismo nivel de sensibilidad, el compromiso con causas reivindicativas medio ambientalistas. Y además, la revisión de los modos de gestión del agua en España se encuentra condicionada al desarrollo de las competencias transferidas a las comunidades autónomas y a las garantías constitucionales de equilibrio inter territorial.

CAPÍTULO 3

EVENTOS EXTERNOS

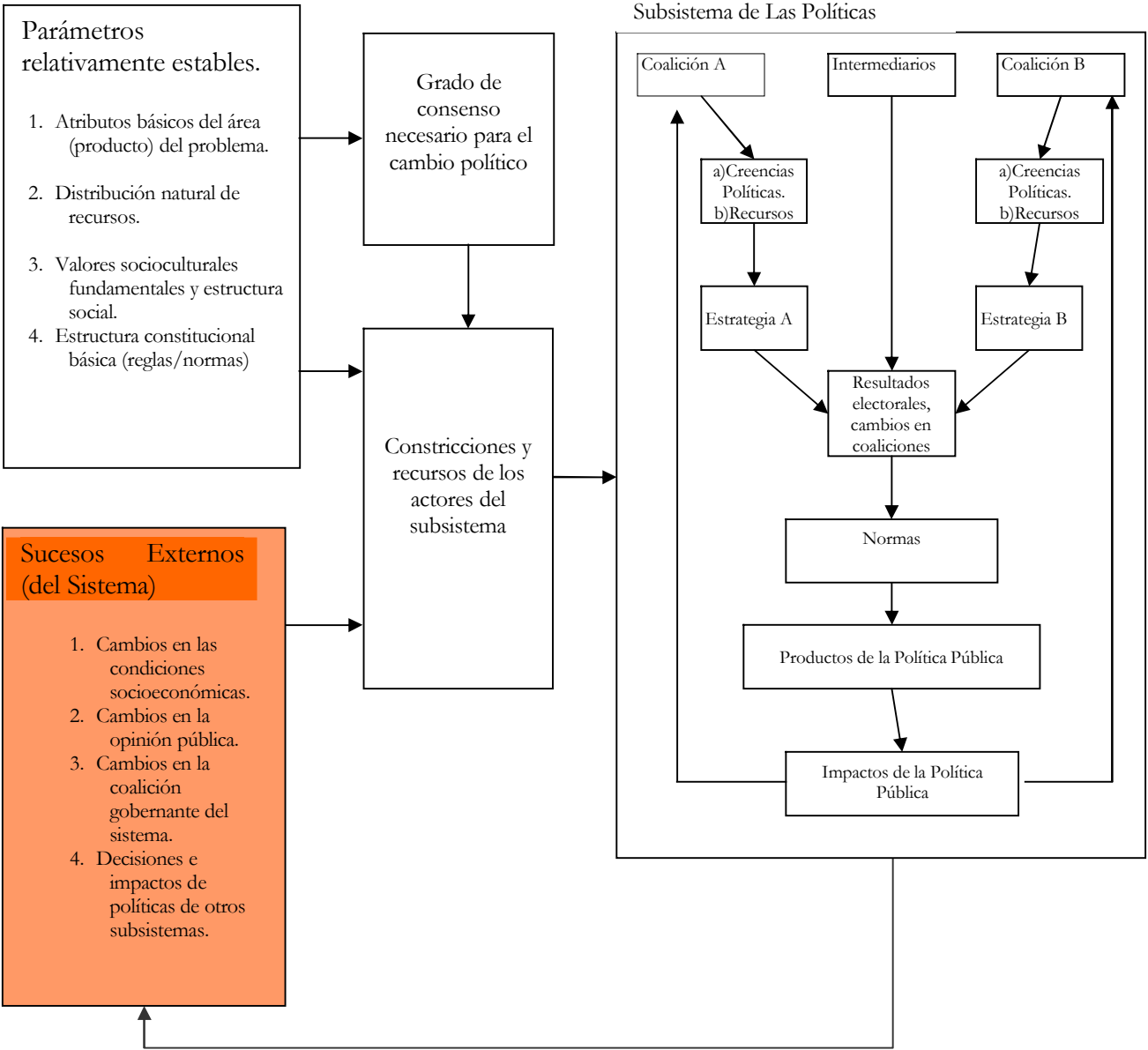


Ilustración 22. A.C.F.: Sucesos externos (del sistema).

Dentro del subconjunto de variables exógenas, los acontecimientos y dinámicas políticas que contextualizan la posición de los actores incluye principalmente la política económica cuyo conjunto de decisiones y orientaciones forman parte de los márgenes de actuación y fuente de recursos para la interacción de las coaliciones. En ambos sentidos nos encontramos ante variaciones contextuales de la interacción social y dentro de los aspectos estructurales de los procesos políticos. Representan una forma cristalizada pero al mismo tiempo dúctil de los topes que limitan la maniobrabilidad de las coaliciones. Intentamos observar de modo descriptivo, cuales son los acontecimientos objetivos, los subsistemas de las distintas políticas, para configurar un determinado juego en la estructura. Representan las reglas de juego o el cómo moverse entre los parámetros estables. Son los indicadores de que estamos ante una estructura susceptible de sufrir transformaciones y por tanto, susceptible de ser modificada.

CAMBIOS EN LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS.-

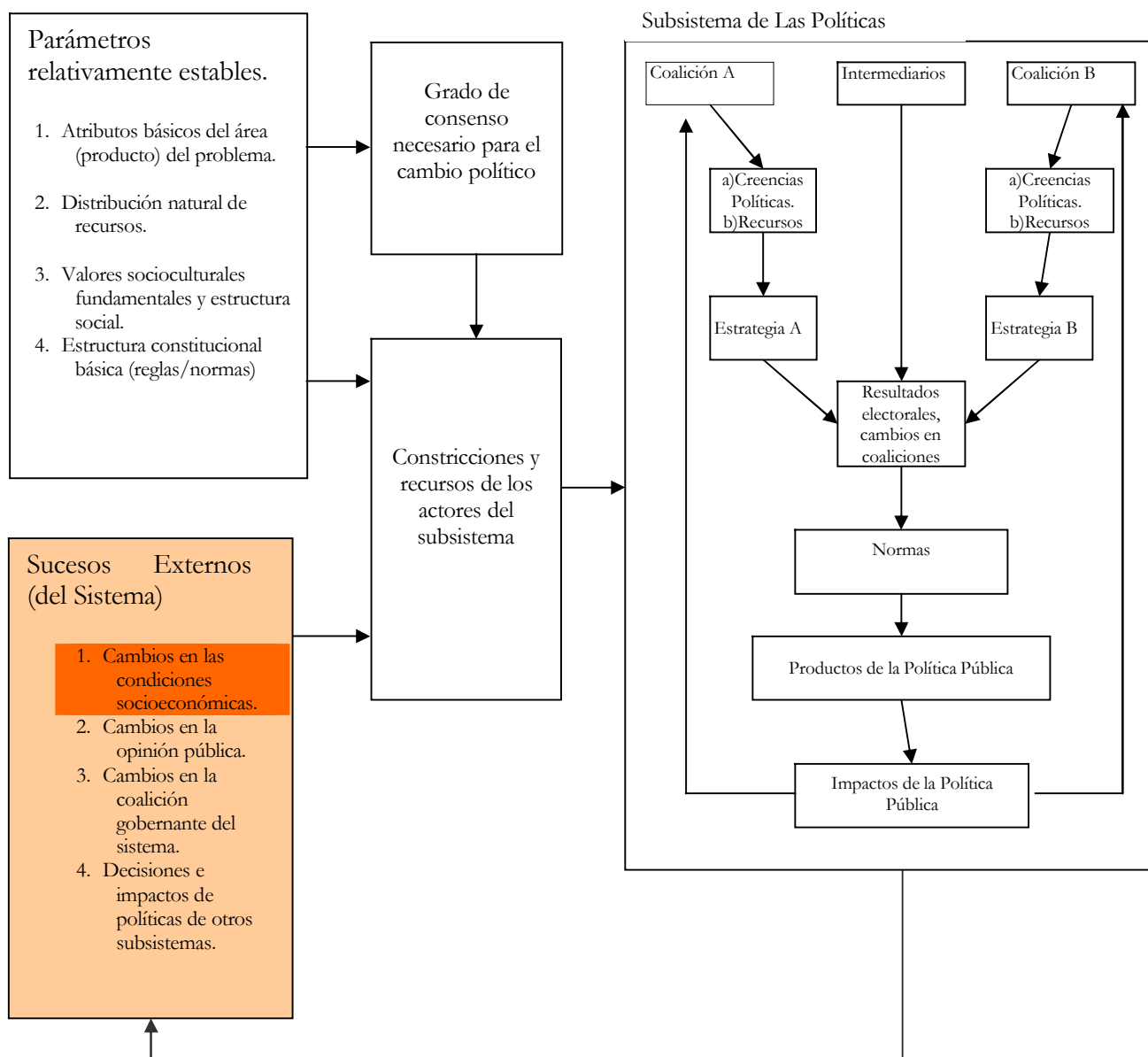


Ilustración 23. A.C.F.: Cambios en las condiciones socioeconómicas.

Partiremos de las condiciones socioeconómicas, es decir, del contexto socioeconómico de las políticas públicas. Dicho contexto envuelve una relación entre dos importantes factores. Los correspondientes a la estructura propiamente económica y los que se corresponden con la estructura social. Ambos están interrelacionados. Y ese será nuestro principal condicionamiento. Eludiremos cualquier análisis que considere la estructura social como ajena a la estructura económica y la conducta social será observada en la medida que se corresponda con un factor económico concreto.

Como ya explicamos en la sección metodológica, nos encontramos en la fase de análisis de la estructura existente, las relaciones predominantes y las conductas, sistema de creencias o formas de actuar que forman parte de dicha estructura. A diferencia de los parámetros relativamente estables analizados, aquí nos centramos en los factores que alimentan a determinadas políticas públicas, teniendo en cuenta el área de política pública que nos interesa, la política pública del agua.

En el estudio de las variables exógenas que pueden delimitar la acción de los actores en el subsistema de la política pública tenemos a la estructura socioeconómica. Dicha estructura configura los límites materiales para la acción, es decir, nos dibuja el mapa de ventajas e inconvenientes que, en el entorno de nuestro tema de investigación, existen para que los actores formen sus coaliciones y seleccionen sus estrategias.

No hay duda que la base material de la sociedad en que vivimos la componen múltiples niveles de producción y consumo y se nos presentan como conjunto de componentes unidos por engranajes naturales o inevitables que solemos denominar leyes económicas. La acción se describe como la disposición de un actor hacia un fin y el primer fin de cualquier actor es su propia existencia (supervivencia), en términos de eficiencia económica, sería la

maximización de los costes en relación a los beneficios. Por tanto, los cambios en la política del agua vendrían explicados por los objetivos que persiguen los actores, ejerciendo su función entre los distintos modos de relacionarse los elementos sociales y económicos de su estructura.

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA.-

La estructura socio-económica, se compone de múltiples elementos. Los criterios seguidos para justificar la elección de determinados indicadores han sido en orden a la significación y la incidencia directa sobre el uso del agua en España. La renta, la expansión territorial de la población (consumo en vivienda), la expansión territorial de la industria y de los regadíos. Todos ellos representan límites y oportunidades de actuación sobre el recurso que analizamos y en consecuencia son la base estructural de las decisiones políticas vinculadas a dichos indicadores.

¿Cuáles son las condiciones socioeconómicas que actúan sobre la demanda del agua? y ¿cuáles son las conductas que dichas condiciones desencadenan y que afectan a los problemas del agua en España? Esas serían las preguntas principales que abordaremos en este apartado.

En la década de los noventa asistimos a una consolidación económica iniciada en los ochenta, no sin sobresaltos tras la crisis de 1992. El repunte económico que vivimos tras la puesta en marcha de las iniciativas de privatización y mayor dinamismo empresarial desde 1996, nos dibujan un panorama que repercute en determinados sectores económicos y, en consecuencia, en determinadas conductas económicas de los actores principales.

Buscamos, por tanto cuales son esos factores económicos que debemos tener en cuenta para valorar la incidencia de la estructura socioeconómica en el problema del agua.

Según el Libro Blanco del Agua (1998), dichos factores serían los siguientes:

- El crecimiento de la población.
- El turismo.
- Los cultivos de regadío.

Nosotros consideraremos diferentes indicadores para evaluar los siguientes aspectos que, entre otros, acogerán los que el Libro Blanco del Agua destaca. Con ello pretendemos exponer los aspectos sociales de fondo que quedan ocultos por una perspectiva excesivamente genérica y que bajo la categoría de -“crecimiento de la población”- oculta importantes relaciones estructurales que perfilan aspectos sociales que pasan desapercibidos en el documento científico de análisis para el debate parlamentario de la política pública del agua.

Consideramos que es necesario valorar la situación de la renta familiar y los indicadores comparados de nivel de vida europeos para encuadrar adecuadamente la conducta consumista y los sectores directamente implicados en esa percepción de bienestar que hemos señalado anteriormente. El crecimiento económico y las tendencias del consumo determinarán qué sectores, de entre los que tienen mayor demanda del agua, pueden verse afectados por dichas dinámicas.

La valoración de la población como variable en el aumento del consumo de agua, es, en general, correcta, pues está directamente relacionada

Eventos externos.

con el aumento de actividad económica y, por tanto, con el aumento del consumo y la actividad antrópica.

Pero si observamos la evolución de este factor podemos observar la distancia que la actividad en el sector de la construcción de viviendas tiene respecto al crecimiento, más bien, decrecimiento, de la población española, lo que nos mueve a considerar este factor como un factor secundario, poco vinculado a la necesidad de una vivienda y más relacionado con los estímulos económicos derivados de adquirir y gestionar dichos bienes inmuebles.

Evolución del *stock* de viviendas y de la población

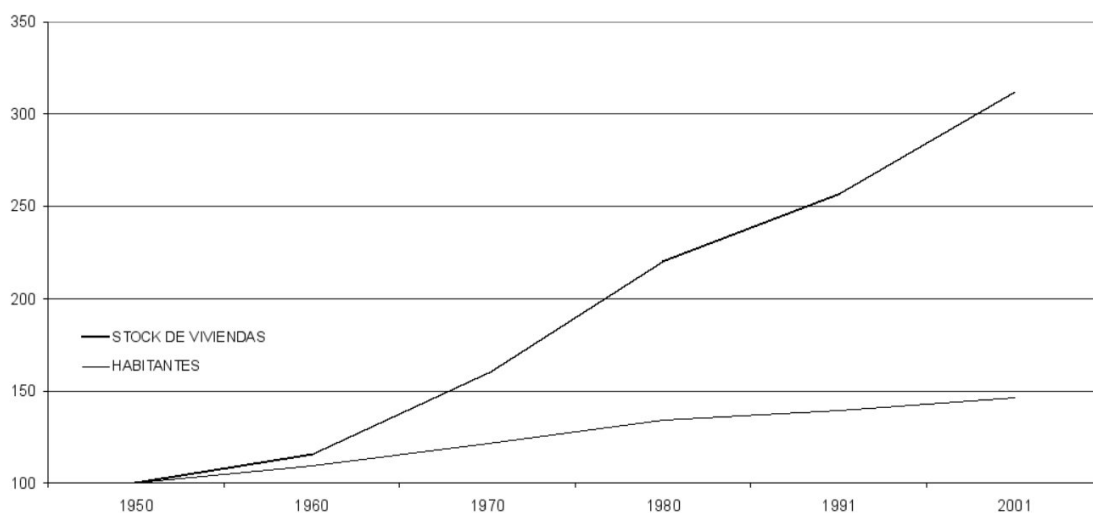


Ilustración 24. Fuente: INE (1981; 1991; 2001). Raquel Rodríguez Alonso. 2004.

Como puede observarse en la Ilustración nº17, el stock de viviendas se distancia progresiva y significativamente de la línea de crecimiento de la población, dicho distanciamiento nos permite inferir que el crecimiento de la población no es el principal desencadenante del crecimiento de stock de viviendas sino el uso de la vivienda como activo económico, inversión u objeto de especulación, en definitiva como producto de la actividad económica que está unida a la construcción en la costa y su vínculo con la

explotación turística de la vivienda, o a la inversión en la especulación urbanística, apoyada en la reconocida solidez de la inversión inmobiliaria.

El crecimiento económico de los años ochenta terminó con la recesión de 1992. La incorporación de España a la Unión Europea en 1986 forzó a una mayor apertura económica y obligó a la modernización de la industria, mejorar las infraestructuras y seguir las pautas de la comunidad (C.E.E. Comunidad Económica Europea). Ello proporcionó un crecimiento del PIB, redujo significativamente la deuda pública, disminuyó la tasa de desempleo, mal endémico en nuestra economía, del 23% al 15% en 3 años y redujo la inflación por debajo del 3%.

Durante la primera legislatura del PP, la economía se recuperó (1996-2000), gracias al aumento del consumo privado, aunque luego descendiera un poco. La devaluación de la peseta en los noventa hizo más competitiva las exportaciones, aunque a finales del 2003 (cuando el euro se llegó a cambiar por 1,25 dólares) generó dudas sobre la competitividad de los precios, pero ha sido compensado por las facilidades del comercio entre los países de la zona euro.

Así pues, asistimos a un panorama de crecimiento relativamente estable que generará grandes expectativas a los distintos sectores económicos, de mayor crecimiento económico, convirtiéndose, las decisiones de trascendencia económica, en decisiones de alta repercusión social y política.

Renta y poder adquisitivo.

El crecimiento económico de los años noventa, puede observarse en el siguiente cuadro.

Tabla 6. Crecimiento económico de los años noventa en España. Fuente I.N.C. Elaboración propia. 2006

España					
RENTA FAMILIAR BRUTA DISPONIBLE	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999
Millones de pesetas/euros disponibles	55.539.685/ 333.880	58.429.709/ 351.370	61.455.433/ 369.355	65.908.904/ 396.120	70.881.832/ 426.008
Por habitante Pesetas/euros	1.402.025/ 8.426	1.471.544/ 8.844	1.543.892/ 9.279	1.651.518/ 9.926	1.773.046/ 10.656

La renta familiar bruta disponible en 1995 era de 333.880 euros (55.539.683 Ptas.) /año y familia, en 1999 ya era de 426.008 euros (70.881.832 ptas), lo que supone una diferencia del 21,63%. El crecimiento del consumo absorbió las dificultades que la incorporación al euro creó a nuestra exportación. Pero cuál era la situación relativa de España en Europa. ¿Podemos valorar esta dato como un dato de peso estratégico?, es decir, ¿constituye el crecimiento de la renta un síntoma de equilibrio que garantice un bienestar? o sólo es una bonanza pasajera. O dicho desde el marco de nuestro interés. ¿Es el crecimiento del consumo un elemento explicativo para hacer estimaciones de largo alcance en la planificación y gestión del agua?

Eventos externos.

	Superficie	Población	Densidad de población		PIB por km ²		PIB por habitante		PIB por habitante		
	(km ²)	1995 (miles)	1985	1995	1985	1995	1985	1995	% var. Acum. anual	Miles de pts.	Índice España =100
Andalucía	87.218	7.056	77,3	80,9	39.760	64.373	519,3	795,7	3,3	1.335,9	80,8
Aragón	47.669	1.182	24,9	24,8	20.105	29.404	807,3	1.185,8	3,2	1.990,9	120,4
Asturias	10.565	1.082	105,7	102,4	73.626	94.045	707,1	918,3	2,2	1.541,7	93,2
Baleares	5.014	714	135,3	142,4	144.112	251.900	1.035,9	1.768,9	3,7	2.969,9	179,5
Canarias	7.273	1.523	201,6	209,4	134.860	243.930	683,9	1.164,9	4,0	1.955,7	118,2
Cantabria	5.289	527	98,7	99,6	70.339	99.138	714,1	994,9	2,7	1.670,4	101,0
Cast.-La Mancha	79.226	1.671	21,1	21,1	11.765	20.024	573,5	949,4	3,8	1.593,9	96,4
Castilla y León	74.147	2.543	27,4	34,3	17.856	33.546	666,2	978,1	2,9	1.642,1	99,3
Cataluña	31.930	6.106	187,5	191,2	168.465	260.682	904,9	1.363,2	3,3	2.288,6	138,4
Com. Valenciana	23.305	3.884	159,9	166,7	121.863	186.557	750,7	1.119,4	3,1	1.879,3	113,6
Extremadura	41.602	1.069	26,0	25,7	12.394	19.278	495,6	750,2	3,4	1.259,6	76,1
Galicia	29.434	2.717	96,5	92,3	55.648	86.724	601,1	939,5	3,3	1.577,3	95,4
Madrid	7.995	5.014	597,5	627,1	571.237	866.374	952,9	1.381,5	3,0	2.319,3	140,2
Murcia	11.317	1.068	88,5	94,4	53.867	85.261	607,9	903,5	3,0	1.516,8	91,7
Navarra	10.421	521	49,5	50,0	39.367	64.328	799,4	1.286,7	4,0	2.160,2	130,6
País Vasco	7.261	2.110	29,5	290,6	238.056	363.769	832,5	1.251,8	3,0	2.101,7	127,1
Rioja, La	5.034	263	51,5	52,2	40.948	67.772	788,3	1.297,2	3,6	2.177,9	131,7
Ceuta	18	67	3.611,1	3.722,2	--	--	--	--	--	1.501,2	92,3
Melilla	12	60	4.333,3	5.000,0	--	--	--	--	--	1.501,2	92,3
TOTAL ESPAÑA	504.750	39.178	75,9	77,6		55.055	732,6	1.035,9	3,5	1.654,1	100,0

Ilustración 25. Datos básicos de las Comunidades Autónomas. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998

Nosotros creemos que aisladamente no, y lo consideramos observando la siguiente tabla comparativa elaborada por el Instituto Nacional de Consumo. (ver tabla nº7)

En ella vemos que el puesto nº 13, lo ocupa España, en renta *per capita*, sin embargo en P.I.B., ocupa el quinto. Lo que nos lleva a valorar a la dinámica empresarial/agrícola/servicios, como el principal factor de consumo de los recursos naturales útiles.

Tabla 7. Comparativa europea de datos socioeconómicos previos a la entrada del euro.
Fuente I.N.C. 1999. Elaboración propia, 2006

Datos Económicos	P.I.B. en Billones de EUROS/por habitante	%	Lugar que se ocupa según el P.I.B	Renta "per cápita" en EUROS	Lugar que se ocupa según la R.per C.
Alemania	1,4679	24,7	2	23.339	4
Austria	0,1463	2,5	9	22.099	5
Bélgica	0,1708	2,9	8	21.171	7
Dinamarca	0,1192	2,0	10	27.511	2
España	0,4373	7,4	5	12.230	13
Finlandia	0,1119	1,9	11	20.310	9
Francia	1,0327	17,4	3	21.611	6
Grecia	0,0747	1,3	12	10.076	14
Holanda	0,2640	4,4	6	20.767	8
Irlanda	0,0562	0,9	14	16.854	11
Italia	0,9269	15,6	4	17.701	10
Luxemburgo	0,0104	0,2	15	34.405	1
Portugal	0,0594	1,0	13	8.814	15
Reino Unido	0.8708	14,7	1	16.206	12
Suecia	0,1914	3,2	7	23.619	3

¿En qué gastan el incremento de la renta disponible los españoles? Tomando como referencia los indicadores socioeconómicos que el Instituto Nacional de Consumo ha empleado para valorar la situación relativa de España en Europa, analizaremos el siguiente cuadro:

Como se observa en la siguiente tabla (ver tabla nº8). En camas de hospital por 100.000 habitantes ocupamos el décimo quinto lugar; en médicos por 100.000 habitantes somos los segundos. En estudios superiores ocupamos el décimo lugar sobre 15 países. En teléfonos por 1000 habitantes ocupamos el décimo tercer lugar. Lo mismo que en coches por 1000

habitantes. Todo ello corrobora nuestras primeras impresiones. Es decir, que en este período el incremento en la renta no respalda por sí solo el aumento del consumo de agua, siendo más lógico atribuirlo a la actividad empresarial y al equilibrio de la balanza comercial (exportación-importación). Lo que nos lleva a fijar la atención en aspectos como el comportamiento especulativo de la vivienda, y segundas viviendas, o la exportación de productos hortofrutícolas (grandes consumidores de agua) también denominada “-agua virtual-“

Tabla 8: Datos Socioeconómicos de países europeos. Fuente Instituto Nacional del Consumo (I.N.C.:Web.<http://www.consumo-inc.es/euro/interior/paises/frame/documentos/Compara.htm#Socioeconomicos>. Elaboración propia. 2006

Datos Socioeconómicos	Camas de hospital por 100.000 habitantes	ranking	Médicos por 100.000 habitantes	ranking	Estudios Superiores %	ranking	Teléfonos por 1.000 habitantes	ranking	Coches por 1.000 habitantes	ranking
Alemania	766	6°	321	6°	23	4°	457	9°	488	3°
Austria	949	4°	328	5°	8	15°	450	10°	433	4°
Bélgica	594	10°	366	4°	25	3°	437	11°	416	6°
Dinamarca	518	12°	284	9°	28	2°	591	2°	373	10°
España	407	15°	408	2°	17	10°	365	13°	351	13°
Finlandia	1.007	3°	281	10°	22	7°	546	3°	368	11°
Francia	927	5°	264	11°	19	9°	537	5°	430	5°
Grecia	497	13°	388	3°	16	12°	458	8°	199	15°
Holanda	1.131	2°	252	12°	22	6°	501	6°	383	8°
Irlanda	626	8°	167	14°	21	8°	329	15°	263	14°
Italia	686	7°	535	1°	8	14°	423	12°	518	2°
Luxemburgo	1.154	1°	215	13°	16	11°	544	4°	567	1°
Portugal	416	14°	292	8°	12	13°	330	14°	357	12°
Reino Unido	532	11°	164	15°	22	5°	471	7°	373	9°
Suecia	610	9°	300	7°	29	1°	680	1°	409	7°

La vivienda, construcción y turismo.

Aunque la vivienda se ha enfocado, básicamente, como un indicador del aumento del consumo de agua, nosotros lo valoramos en un sentido amplio, incluyéndolo entre el eje de actividad empresarial más importante de la economía española y no sólo como un incremento de la necesidad de vivienda, considerada como un crecimiento natural y vinculada al crecimiento natural de la población.

La vivienda es un buen indicador del consumo de los españoles, pues una importantísima parte de la renta familiar es desplazada al pago de las hipotecas sobre la primera vivienda.

El acceso a la propiedad de la vivienda constituye uno de los datos conductuales, de los españoles, que mejor definen el consumo y el destino de la renta familiar disponible. Dicho acceso tiene su historia a raíz del cambio económico de 1959, donde se inician una serie de “Planes de Desarrollo” para apoyar la concepción económica del Estado, basada en un mayor pragmatismo político o tecnocrático, al uso de la terminología de la época.

Tabla 9: Uso del parque de viviendas en Europa. Fuente: I.N.E. Elaboración propia. 2006

	Principales	Vacías	Secundarias
Alemania (1998)	84,2%	3,6%	12,2%
Dinamarca (1999)	86,8%	4,4%	8,8%
Francia (1999)	83,0%	6,9%	10,1%
Holanda (1999)	97,5%	2,3%	0,2%
España (2001)	70%	14%	16%
Irlanda (2000)	-	10,0%	-

	Principales	Vacías	Secundarias
Reino Unido (1999)	-	3,4%	-
Suecia (1998)	82,8%	3,3%	13,9%

Como consecuencia del Decreto de 1 de Julio de 1955 el I Plan Nacional de la Vivienda, que se aplicará hasta 1960 tenía como principal objetivo construir 550.000 viviendas de renta limitada en 5 años, aunque el déficit ascendía a 1000000 de viviendas. El organismo que controlaba cumplimiento del Plan era el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), pese a que no se llegó a cumplir sino el 77% del Plan constituyó el primer plan de la vivienda (Sánchez Martínez, 2002). De él surgirá las primeras definiciones de “renta limitada”, “viviendas sociales”, y sistemas complementarios que se subdividían en “viviendas subvencionadas”, “viviendas de tipo social” y el “Plan de urgencia social de Madrid (1957)”.

A partir de 1964, la inversión constante del Plan de vivienda ascenderá al 22,5% de la Inversión Bruta Nacional.

Los objetivos del *Plan de vivienda 1961-1976* pueden sintetizarse en cuatro puntos, el primero de ellos directamente relacionado con la existencia de una necesidad endémica de viviendas arrastrada desde el final de la Guerra Civil y los tres siguientes vinculados directamente al desarrollo económico del país:

- Cubrir el déficit de viviendas estimado en 3.713.900 viviendas.
- Creación de puestos de empleo.
- Revitalización y desarrollo económico del país.
- Potenciación del turismo.

Se fomenta la propiedad de la vivienda, provocando una clara disfunción entre propietarios e inquilinos, al no corregirse las limitaciones existentes en la Ley de Arrendamiento Urbanos. Sería Miguel Boyer, Ministro de Obras Públicas en 1985, gobernando el Partido Socialista, quien, mediante Decreto, logró liberalizar las relaciones entre propiedad e inquilino. Dicha relación venía siendo afectada por una extraña paradoja. Los inquilinos que no podían comprar vivienda, tenían congeladas las subidas de renta, ya que se requería el acuerdo del inquilino para efectuar cualquier cambio, de manera imprescindible, con las consecuencias que se derivarían sobre el mantenimiento y mejora de las viviendas, a cargo del propietario. Todo ello queda desfasado cuando mejora el bienestar económico y se puede acceder a la propiedad de la vivienda mediante créditos baratos.

El sector de la construcción absorbió los flujos de población inmigrante desde distintas zonas campesinas hacia las capitales, lo que reversionó en una mayor estabilidad económica y social, al mismo tiempo que se convertían en el sector más beneficiado de la orientación del consumo familiar, ahora hacia la compra de la vivienda.

Así pues y hasta la década de los ochenta, no se comenzaría a abrir un mercado de alquiler, si bien, y por las razones expuestas, sería un proceso lento, vinculado a los contratos nuevos (a partir del 1985).

Es entre 1970 y 1991 cuando pasan de representar el 7,5% al 17%. Su incremento total en los últimos 50 años representa el 21,7% del total, representando casi la mitad de las viviendas construidas entre 1981 y 1991 (43,1%), coincidiendo con la aprobación del susodicho “Decreto Boyer” que permitía la desgravación de viviendas de nueva construcción fuese cual fuese su destino.

Otra paradoja la constituye la relación entre alquiler y compra que se viene dando desde esa fecha. Porque, pese a la variación de los precios de la vivienda, la diferencia entre alquiler y compra resulta muy pequeña, estableciéndose, en el común de la opinión pública, el principio de que para comprar sólo es necesario hacer un pequeño esfuerzo ahorrador, en comparación con el alquiler, pues, éste último, suele ser cifras/mes, similares al pago de una letra de hipoteca.

Tabla 10 Crecimiento del parque de viviendas.
Fuente Banco de España. 2005. Elaboración propia

años	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2002	2003	2004	2005
viviendas	6.687.200	7.726.400	7.658.882	14.726.134	17.206.363	20.946.554	21.722.757	22.359.162	23.100.000	23.700.600
crecimiento	0	1,16	1,15	1,9	1,16	1,2	1,04	1,03	1,03	1,03

Esta actitud generalizada tiene varios inconvenientes a los que no se ha sabido adaptar la legislación de la vivienda. Uno de ellos son los cambios en el “mercado laboral”. El nivel de permanencia en un mismo puesto de trabajo se ha reducido considerablemente, obligando a desplazamientos constantes, que no tienen la misma flexibilidad que la compra-venta de la vivienda.

Otro sería la reconversión industrial de los ochenta, provocando cambios en la ubicación de importantes industrias, tradicionales de la economía española, (automovilística, naviera metalúrgica y minera, así como sus respectivos procesos paralelos).

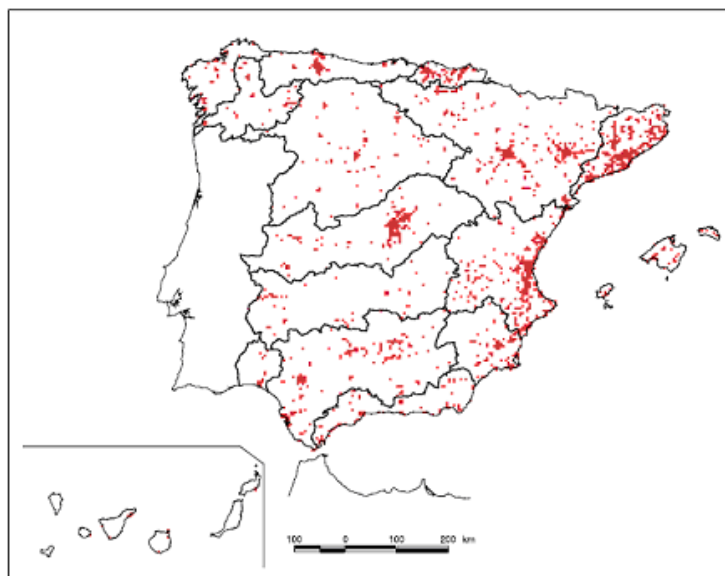


Ilustración 26. Mapa de la distribución territorial de la actividad industrial. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998

La entrada en 1985 en la Comunidad Económica Europea representa el cambio de ciclo. Tras años de crecimiento acentuado del desempleo y de ajuste de las rentas familiares, las medidas liberalizadoras aprobadas por el Gobierno, como la atracción de inversiones extranjeras, dan sus frutos. Por ejemplo, el PIB por habitante pasa entre 1985 y 1994 de significar el 66% de la renta media de los socios europeos al 77%.

Es a partir de estos años de nueva expansión económica cuando se confirma la evolución demográfica con los rasgos propios de otros países plenamente desarrollados, pertenecientes al nuevo contexto europeo. El descenso de la fecundidad y la natalidad, la reducción del número de jóvenes y, por consiguiente, el envejecimiento de la población, el descenso de la tasa de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacer, así como la consolidación del descenso del nivel de mortalidad infantil (uno de los

indicadores básicos de desarrollo humano utilizado por los organismos internacionales). Uno de los factores determinantes de este proceso es, sin duda, la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. La tasa de actividad femenina pasa del 18% en 1970 al 33% en 1992.

Esta transformación demográfica, sin embargo, en el período posterior, no se ve acompañada de las correspondientes modificaciones en el ritmo de producción de viviendas y en la gestión del parque existente. Pese a todo, el mercado de la vivienda sigue siendo un refugio de la renta, representando la opción de ahorro del 80% de las familias españolas. Por tanto, y de la mano de la fiebre constructora, que sería el primer sector industrial beneficiado de dichas circunstancias socioeconómicas, tendremos al sector de bienes de consumo, especialmente, en lo que se refiere a la demanda de electrodomésticos, y paralelamente el aumento del consumo eléctrico. Así pues, teniendo en cuenta los objetivos de nuestra investigación, los dos sectores industriales, vistos hasta ahora, que, para su apogeo y crecimiento dependen del consumo de recursos naturales, especialmente el agua, o que tienen una alta incidencia en el consumo de los mismos, son; la construcción y el sector eléctrico⁴³.

Nuestro interés por explicar la relación entre renta y vivienda ha buscado justificar que dichos indicadores económicos actúan sobre la estructura social. De un lado la demanda de vivienda por usuarios o nuevas familias que necesitan ocupar una vivienda, representando a un sector social interesado en la construcción de la vivienda pero con una incidencia relativamente menor que aquel otro sector que demanda la vivienda para la explotación rentista o especulativa, basada en la explotación ambiental del

⁴³ Existía el precedente del vínculo entre Obras Públicas y las empresas de construcción, especialmente en las más importantes obras públicas realizadas en el período de posguerra, nos referimos a los embalses y pantanos, proporcionando cobertura a un concepto autárquico de la agricultura, así como el intento de aprovechamiento de la energía por salto de agua, la cual nunca llegó a representar más que un porcentaje escaso entre las fuentes de energía. Y las, más importantes, centrales nucleares, que necesitan suministro seguro de agua para su mantenimiento.

Eventos externos.

concepto de vivienda⁴⁴ y enfocada al uso de la industria turística, con una significativa mayor incidencia sobre el consumo del agua.

Pero no sería esa la única combinación posible.

Al calor del impulso del sector de la construcción, se pone en marcha el fomento de la vivienda secundaria, esta vez, vinculada a la economía de servicios que más divisas aportaba y mayor dinamismo ofrecía. El Turismo.

Tabla 11 Evolución del stock de viviendas en España. Fuente. I.N.E. (1991: 2001)
Elaboración propia. 2006

España	1950	1960	1970	1980	1991	2001
<i>Stock de viviendas</i>	6.687.200	7.726.400	10.657.000	14.726.000	17.160.677	20.823.369
Viv. /1000 hab.	239	253	313	391	441	510
<i>Stock de viviendas principales</i>	6.327.800	7.028.700	8.504.300	10.430.900	11.736.400	14.270.656
viv. ppales. /1000 hab.	226	230	250	277	302	349
<i>Stock de viviendas vacías</i>	181.500	366.700	1.355.700	2.396.200	2.546.400	3.091.596
<i>Stock de viviendas secundarias</i>	177.900	331.000	795.700	1.899.800	2.923.600	3.323.127

⁴⁴ Aquí nos referimos al concepto que combina vivienda con zonas de ocio, servicios y áreas verdes o recreativas, en un medio ambiente de clima seco y de escasos recursos hídricos.

Sin tener en cuenta las consecuencias sobre el territorio a medio o largo plazo, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico de 1963, que nace a la sombra de los Planes de Desarrollo Económicos y Social, como instrumento para aunar los sectores más decisivos para la animación económica del país, la construcción y el turismo, esta Ley complicará, aún más, los niveles de competencias, protegerá la construcción masiva de viviendas secundarias, no obstaculizará los enclaves privados alejados de las zonas urbanas. Dicha Ley y su posterior Reglamento atribuía las competencias de las urbanizaciones de descanso al Ministerio de Información y Turismo, capaz de desarrollar planes de desarrollo parcial al margen de la planificación o no del municipio donde se iba a implantar.

Las condiciones para poder crear un Centro de Interés Turístico Nacional vienen recogidas en la Ley y el Reglamento (Parejo, 1979):⁴⁵

Así pues, según Tamames (1986), la industria de la construcción en España representa el 15% del producto industrial, el 5% del Producto Interior Bruto (PIB) y proporciona trabajo al 10% del total de la población activa. No es el único autor que así lo afirma.⁴⁶

⁴⁵ «De acuerdo con los artículos 2 y 3 de la Ley y 5, 6 y 7 de su reglamento, los lugares susceptibles de ser declarados centros de interés turístico han de reunir las condiciones siguientes: (a) no estar situados dentro de cascos urbanos (...), tener una extensión superficial continua no inferior a 10 hectáreas y una capacidad para 500 plazas en alojamientos turísticos permanentes como mínimo y contar con los servicios adecuados para dicha capacidad; (b) cumplir los requisitos anteriores, salvo el de no estar incluidos en cascos urbanos, siempre que éstos --por circunstancias topográficas o geográficas-- aparezcan delimitados, constituyan conjuntos monumentales o sectores históricos o artísticos y haya sido emitido informe favorable por parte de la *Dirección General de Bellas Artes*; y (c) concurrir en las mismas circunstancias excepcionales debidamente acreditadas, aun cuando no suceda otro tanto con los requisitos de capacidad y extensión superficial antes mencionados. Conforme a los artículos 3 de la Ley y 8 y 9 del Reglamento, las zonas de interés turístico han de cumplir los siguientes requisitos: (a) existencia de dos o más centros de interés turístico y de 5.000 plazas en alojamientos turísticos permanentes y resultar necesaria la realización de obras y servicios de infraestructuras para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, que requieran una actuación coordinada de la Administración Pública en sus diversas esferas (b) concurrencia de razones especiales de índole topográfica, geográfica, histórica, monumental, sanitaria u otras y de carácter excepcional aun cuando no se vean satisfechos los requisitos de la letra anterior».

⁴⁶ «...la importancia del sector no viene sólo definida por su peso cuantitativo directo en relación al PIB, la FBC o el empleo, sino a la relación que mantiene con otros sectores o sobre el ciclo económico. Así, participa aproximadamente en el 8% del VABpm, y en más del 9% del empleo total. Por otro lado tiene importantes efectos de

Eventos externos.

	PIB	% sobre	Estructura del PIB (Total regional = 100)							
	Total	total	Agricultura y Pesca		Industria		Construcción		Servicios	
	1995 (Mpts)	nacional 1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Andalucía	9.426.206	13,0	13,6	9,3	18,0	13,9	6,8	10,3	61,6	66,2
Aragón	2.353.227	3,2	8,8	6,9	32,0	27,5	5,2	7,5	54,0	57,9
Andalucía	9.426.206	13,0	13,6	9,3	18,0	13,9	6,8	10,3	61,6	66,2
Asturias	1.668.129	2,3	4,4	3,4	39,8	31,3	4,3	7,3	51,5	57,8
Baleares	2.120.497	2,9	2,6	1,4	11,0	7,8	6,5	6,5	79,9	84,1
Canarias	2.978.544	4,1	5,1	3,3	10,9	8,9	9,6	7,9	74,4	79,7
Cantabria	880.312	1,2	6,2	5,0	30,7	23,8	4,8	7,0	58,2	64,0
Cast. La Mancha	2.663.460	3,7	16,9	12,4	23,9	23,5	8,8	11,9	50,4	52,0
Cast. y León	4.175.935	5,7	12,6	10,7	27,2	24,6	6,3	8,3	53,9	56,2
Cataluña	13.974.433	19,2	2,5	1,8	34,1	28,2	4,3	7,1	59,1	62,8
Com. Valenciana	7.299.367	10,0	5,1	3,2	28,4	26,1	5,7	7,6	60,8	62,8
Extremadura	1.346.461	1,9	16,9	14,2	16,2	15,6	8,2	11,8	58,8	58,2
Galicia	4.285.610	5,9	11,4	7,7	23,8	20,2	7,4	11,7	57,4	60,2
Madrid	11.629.163	16,0	0,3	0,2	19,7	16,7	4,2	6,1	75,8	76,9
Murcia	1.619.968	2,2	11,9	8,6	23,8	20,4	7,0	9,9	57,3	61,0
Navarra	1.125.475	1,5	7,3	5,0	35,3	35,7	5,5	7,2	51,9	52,0
País Vasco	4.434.526	6,1	2,3	1,8	11,0	34,7	3,8	6,7	49,9	56,5
Rioja, La	572.777	0,8	12,4	11,8	29,7	28,8	5,4	6,7	52,5	52,5
Ceuta, Melilla	208.058	0,3	1,4	0,6	6,2	3,8	5,2	6,4	87,2	89,1
TOTAL ESPAÑA	72.762.148	100,0	6,4	4,7	26,5	22,1	5,6	8,1	61,5	65,0

Tabla 2. Algunos datos básicos de las Comunidades Autónomas (estructura del PIB)

Ilustración 27. Datos básicos de las comunidades autónomas. Estructura del PIB.
Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998

Prácticamente todos los gobiernos han fomentado la construcción, pero sin tener en cuenta sus efectos medioambientales, hasta los planteamientos más recientes en que aumenta la importancia otorgada a la calidad, a la rehabilitación y al estímulo de la demanda. (A través de desgravaciones fiscales o primas a los tipos de interés). (González Moreno, 1998). Los recursos del país van dirigidos hacia un único objetivo, la expansión y el crecimiento económico, suponiendo que es el modo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Pero ninguno de los dos documentos fue capaz de prever las consecuencias que iban a traer consigo. Parejo (1979) critica los principales puntos en los que este modo de proceder anula la capacidad que tiene la Ley del Suelo y los propios órganos

arrastre sobre otras ramas, como la industria de materiales de construcción y de bienes de equipamiento del hogar. Por tanto, su actividad tiene elevados efectos multiplicadores y un gran impacto en el ciclo.» (González Moreno, 1998).

competentes en materia de urbanismo, es decir, los Ayuntamientos y el Ministerio de la Vivienda, para gestionar y planificar el uso y la construcción del territorio. Esto significa que las decisiones sobre la ubicación y diseño de enclaves de viviendas secundarias se anteponen a las decisiones legítimas de los órganos competentes encargados de gestionar las previsiones sobre las necesidades de la población en materia de vivienda:⁴⁷

Es pues en este confuso panorama en el que se construye parte del parque de viviendas secundarias, la mayoría situadas en urbanizaciones privadas alejadas de los cascos urbanos, con clara dependencia del automóvil, inaugurando una nueva forma masiva tanto de uso del parque de viviendas, como del territorio, cuyas consecuencias seguimos pagando en la actualidad

La vivienda no solo debe considerarse como un bien de consumo. El papel de las viviendas secundarias estimula el concepto inversor de la vivienda. Actuando como acelerante económico en diversos sectores y

⁴⁷ «...ya en esta fase preliminar en la que aún se están analizando la conveniencia de proceder a planificar turísticamente un determinado territorio, los intereses sectoriales turísticos se imponen con toda eficacia a los urbanísticos. No sólo se utilizan unas técnicas urbanísticas fuera del contexto que les es propio y para unos fines no urbanísticos, alterando para ello su régimen jurídico, sino que el empleo de dichas técnicas se impone precisamente a un órgano de la Administración urbanística».

«Y es este aspecto, el que pone de relieve un hecho aún más grave: la instrumentalización del sistema legal de ordenación urbanística y de su organización administrativa al servicio de los fines perseguidos por la legislación turística estudiada. En efecto, debe destacarse cómo esta normativa crea, entre la decisión de proceder a la planificación turística de un determinado territorio y el acto de su ordenación efectiva, la figura intermedia de los planes de promoción turística, cuya finalidad radica en la programación de las posibilidades de explotación turística del territorio en cuestión desde un punto de vista económico-industrial, atribuyendo la competencia para la evaluación y aprobación de los mismos al *Ministerio de Información y Turismo*, para --una vez prefiguradas de esta forma las características esenciales de las actividades a desarrollar sobre el territorio y reservado así a los planes de ordenación un papel puramente técnico de fijación y concreción de aquellas directrices-- determinar la conformidad de estos últimos planes a los principios de la *Ley del Suelo*, regular su contenido documental en forma muy similar a los urbanísticos y, sobre todo, encomendar al *Ministerio de la Vivienda*, bien el dictamen técnico de los planes de ordenación turísticos, bien incluso su elaboración, sin por ello afectar la competencia del *Ministerio de Información y Turismo*.»

«La *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* es la primera norma legal posterior a la *Ley del Suelo* en la que expresa y directamente se desnaturaliza el carácter de ordenación global del territorio, sintetizador de todas las perspectivas sectoriales, con que este último texto legal había configurado el planeamiento urbanístico.»

presionando a la oferta de energía, agua y materiales de construcción, con un enorme peso en la acción antrópica sobre el medio ambiente.⁴⁸

Nuestro interés por explicar la relación entre renta y vivienda ha buscado justificar que dichos indicadores económicos actúan sobre la estructura social. De un lado la demanda de vivienda por usuarios o nuevas familias que necesitan ocupar una vivienda, representando a un sector social interesado en la construcción de la vivienda pero con una incidencia relativamente menor que aquel otro sector que demanda la vivienda para la explotación rentista o especulativa, basada en la explotación ambiental del concepto de vivienda⁴⁹ y enfocada al uso de la industria turística, con una significativa mayor incidencia sobre el consumo del agua.

Del mismo modo la relación entre construcción y turismo refuerza el contexto económico de los sectores más interesados en el aumento y desarrollo de una industria que crece de espaldas a sus condiciones eco-sistémicas.

El regadío

El aumento de las tierras de regadío es otro de los factores a tener en cuenta para valorar su incidencia en el consumo y calidad del agua. Pero lo que debemos preguntarnos, siguiendo con los objetivos de nuestra investigación es si el regadío constituye un parámetro socioeconómico y eso

⁴⁸ «La vivienda puede considerarse tanto un bien de consumo como de inversión. No es un producto homogéneo sino que su elevada heterogeneidad da lugar a una gran segmentación del mercado, que se aprecia especialmente en su dimensión espacial. Los factores que influyen en la demanda son tanto de carácter demográfico (crecimiento de la población, estructura de edades), económico (nivel de renta, tipo de interés) y social (estructura familiar, social, etcétera). Por su parte, la oferta es función del precio y los costes, que incluyen el suelo, la propia construcción (coste y materiales) y la actividad de promoción inmobiliaria.» (González Moreno, 1998; para mayor detalle Sánchez, 2002).

⁴⁹ Aquí nos referimos al concepto que combina vivienda con zonas de ocio, servicios y áreas verdes o recreativas, en un medio ambiente de clima seco y de escasos recursos hídricos.

no lo podremos saber si no lo relacionamos con el conjunto del sistema. Por ese motivo, y observando el gráfico hipsométrico y altitud de los regadíos en comparación con la totalidad del territorio destinado a cultivos, podemos apreciar dos aspectos principales. Uno que la altura respecto del nivel del mar, ha bajado a medida que disminuía, significativamente el terreno de cultivo, y dos; que existe cierta correlación entre la disminución de la superficie dedicada a cultivos y el aumento del regadío.

Ambos elementos nos diseñan un panorama espacial muy significativo de la demanda del regadío sobre el recurso del agua, ya que nos emplaza a una mayor presión sobre la oferta de este recurso canalizándola hacia territorios más bajos y próximos al litoral.

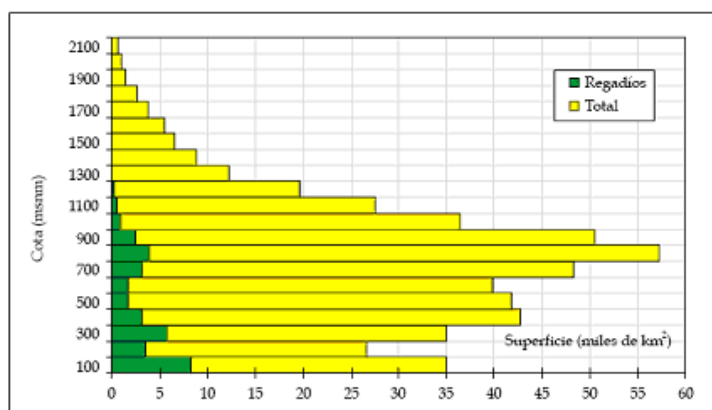


Ilustración 28. Curva hipsométrica y altitud de los regadíos existentes en España. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998

Como complemento de estas conjeturas podemos observar el cuadro de la evolución de la población activa en distintos sectores de actividad, así como la representatividad de dichos sectores en las fechas de nuestro estudio.

Así, podemos ver que el sector agrícola disminuye drásticamente al tiempo que crece la industria y los servicios. Siendo la tasa de actividad muy favorable a los servicios, disminuyendo significativamente en la agricultura.

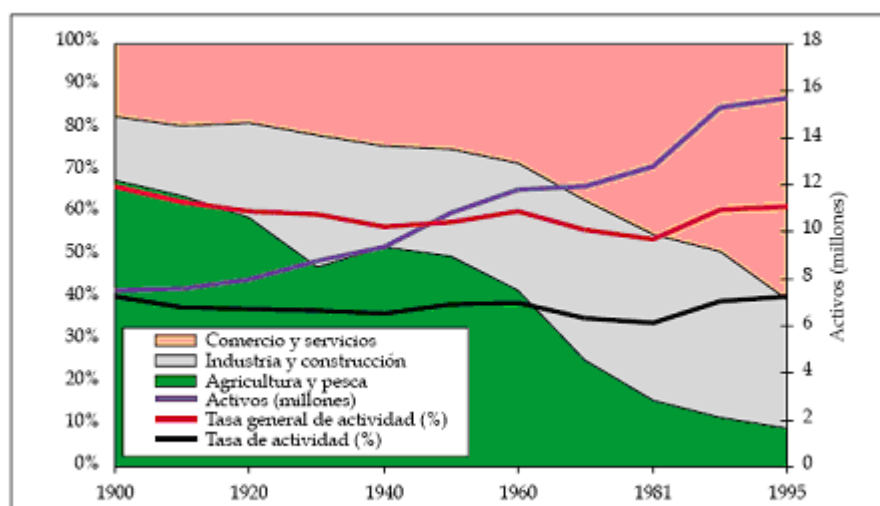


Ilustración 29. Evolución desde 1900 de la población activa por sectores de actividad.
Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998

De estos datos podemos inferir que estamos ante uno de los factores cuyo principal estímulo es su rentabilidad, pues su crecimiento no se corresponde con un crecimiento de la tasa de actividad en el sector, luego estamos ante un crecimiento de alta rentabilidad con mínimos efectos sobre la población activa. Y, en definitiva, ante un sector muy demandante de agua, dentro del territorio nacional, pero poco relevante socialmente, aunque muy significativo económicamente. Deberíamos hacernos la siguiente pregunta: ¿Qué relevancia social tiene el regadío si beneficia a un cada vez más pequeño sector de la población?. Se trata de un sector rentable en términos económicos, y su éxito repercute en la balanza de pagos, ya que produce gran cantidad de productos con excelente salida en el mercado exterior. A lo que

debemos contestar que efectivamente el incremento del regadío aporta un beneficio económico pero sólo disfrutable para un sector de poca repercusión social.

También podemos inferir que el desplazamiento territorial hacia cotas de latitud más bajas, de los regadíos, presionan sobre los territorios más especializados en la economía de servicios, como son Valencia, Murcia, la costa mediterránea andaluza o zonas de interior en Castilla La Mancha, Extremadura o Andalucía, con unos índices de pluviometría muy bajos y enorme presión sobre los recursos acuíferos.

De lo que se deduce la presión social y económica que el regadío ejerce sobre la política territorial de la zona y sobre la política nacional, influye en el reparto de los recursos hídricos.

La conducta consumista del agua en España.-

De los aspectos socioculturales podemos observar la conducta consumista del agua. Esta conducta no obedece sólo a patrones de actitudes volubles o psicológicas, sino que puede analizarse como conductas estructurales, es decir, mediante la medición y constatación de comportamientos concretos de valor económico que expresan los resultados de un proceso de decisión racional, que se da, a su vez, entre las diferentes oportunidades de elegir en el abanico de inversión rentable, por un lado y de concienciación medioambiental por el otro. Contribuyendo así a comprender mejor los límites materiales que subyacen en la sensibilidad medioambiental.

Dentro de los parámetros estables de las políticas del agua, ciertas actitudes o valores asentados mediante los actos y no simplemente mediante la valoración subjetiva de los mismos.

En ese sentido, valoraremos tanto el comportamiento económico de los españoles, es decir, el consumo real como las conductas consumistas que se puedan corresponder con un determinado nivel de presión objetiva sobre el agua.

La evolución de la concentración de población a menos de 5 kilómetros de la costa nos permite hacer las primeras observaciones de las conductas concretas.

El consumo del agua en la costa comporta graves problemas de cantidad y calidad de agua. El crecimiento de la población en las costas obliga a garantizar condiciones de habitabilidad, de salubridad e higiene, imprescindibles e imposibles sin el agua. La utilización de potabilizadoras en las Islas Canarias no ha impedido, sino todo lo contrario, el desarrollo turístico y el aumento de dicha concentración. Asimismo, también en el litoral mediterráneo, la cultura del abastecimiento mediante los históricos trasvases entra en crisis debido a la complejidad del sistema de abastecimiento. Acuíferos, trasvases, desaladoras, y sobre todo el concepto de bajo coste de un recurso destinado a la agricultura y subvencionado por el Estado.

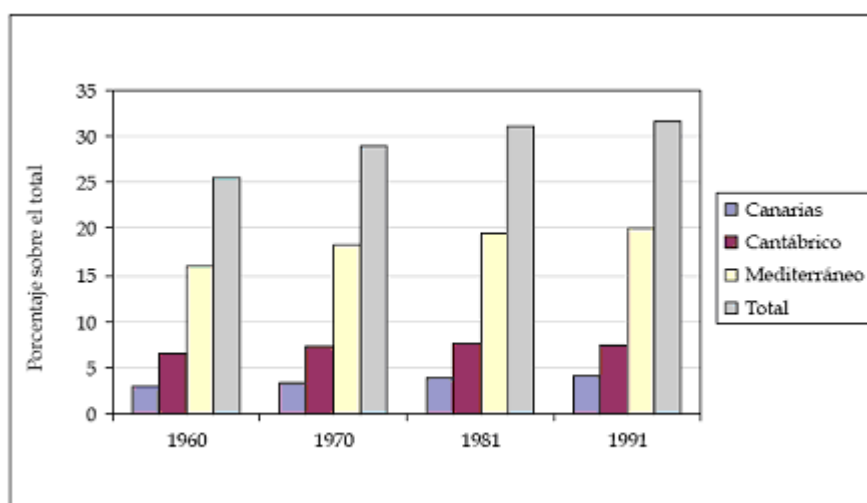


Ilustración 30. Evolución de la concentración de población a menos de 5 Km. de la costa.
Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998

Otro de los factores que nos permiten ubicar objetivamente el comportamiento del consumidor es el aumento del consumo de energía en el hogar, ya que este se encuentra muy relacionado, no solo con el aumento de la renta familiar, sino también con el aumento del agua que dicho consumo en bienes del hogar comportan.

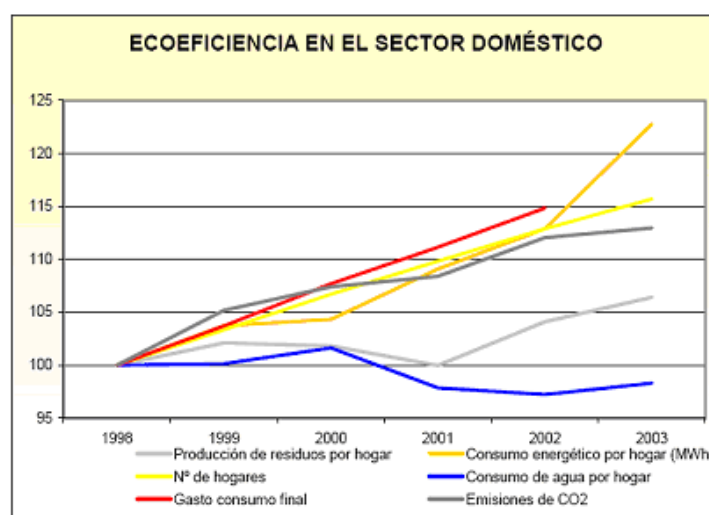
Así, si observamos la conducta consumidora de agua, podemos observar que si bien en los años noventa parecía producirse un crecimiento paralelo al crecimiento de la energía, desde el año 2000 decae, pese a que el consumo de energía continua creciendo.

Eso nos lleva a que el sector eléctrico continúa presionando sobre los recursos naturales, incluido el agua, recurso de gestión nacional. El consumo de los hogares no parece ser responsable directo del aumento de dicha presión, siendo otros agentes, especialmente los agentes económicos industriales y agrícolas, los principales responsables de dicha presión.

Eventos externos.

Ese hecho, supone una menor incidencia de las políticas de ahorro y de la concienciación ciudadana sobre los factores que limitarían dicha presión, siendo las conductas relacionadas con el ocio y el turismo las más vinculadas.

En ese sentido, puede inferirse que la disminución del consumo por hogar, constituye un buen indicador de la concienciación ciudadana, pero otras conductas, como las de ocio son más determinantes para observar los valores culturales del agua.



ECOEficiencia EN EL SECTOR DOMÉSTICO						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Producción de residuos por hogar	100	102,1	101,82	99,98	104,09	106,42
Número de hogares	100	103,33	106,71	109,82	112,88	115,69
Gasto consumo final	100	103,7	107,69	111,14	114,83	s.d
Consumo energético por hogar	100	103,72	104,32	109,08	112,88	122,78
Consumo de agua por hogar	100	100,14	101,63	97,85	97,23	96,3
Emisiones de CO ₂	100	105,19	107,39	108,38	112,05	112,96

Ilustración 31. Ecoeficiencia del Sector Doméstico. Fuente: INE, MIT y G, MMA. 2006

En consecuencia el conjunto de indicadores que tomamos para analizar los factores más significativos en el consumo y uso del agua nos

permite hacer algunas afirmaciones sobre su relevancia económica y sus consecuencias para la acción dentro del modelo de gestión actual. Sin embargo debemos preguntarnos si el marco que hemos propuesto dispone de una dinámica o tendencia, si existe una explicación que permita relacionar los indicadores utilizados con la evolución previsible de los mismos. En la teoría económica vemos que el esquema más representativo se corresponde con la dicotomía “centro-periferia”. Dicha dicotomía describe la dinámica dominante actualmente en el conjunto de la estructura económica española y europea y por tanto, puede ser utilizada como explicación base de los cambios estructurales que una determinada política del agua deberá tener en cuenta.

Centro – Periferia.

La introducción en este apartado obedece al interés por completar nuestra perspectiva global de la estructura socio-económica, analizando no sólo los factores económicos estructurales sino también aquellos socio-culturales vinculados a dicha estructura. Por tanto, tras observar y valorar la conducta de los consumidores y sus efectos sobre el medio ambiente en general y el agua en particular, nos proponemos estudiar las orientaciones macro estructurales o tendencias de desarrollo que pudieran influir en la ubicación de la población, las industrias y las empresas en general, especialmente por la presión que dichas actividades pudieran ejercer sobre el modelo de gestión actual del recurso.

Las regiones o los países con mejor acceso al mercado (definido en términos de dimensión, nivel de renta y de centralidad) son las mejor situadas para beneficiarse de la integración económica, dado que las industrias caracterizadas por rendimientos crecientes de escala tenderán a localizarse cerca de los mercados de mayor dimensión. Las externalidades derivadas de la aglomeración de empresas y, especialmente, las interrelaciones entre empresas

(proveedores – clientes) reforzarían las ventajas del centro frente a la periferia. La periferia tendería así a especializarse en industrias con un componente tecnológico bajo, más intensivas en mano de obra poco cualificada y en productos en los que el precio es un factor de competitividad determinante. No obstante, la aparición de des-economías de aglomeración, desencadenadas por un aumento de los salarios o del precio del suelo en el centro o por una variación de los costes de transporte, podría cambiar esta dinámica, llevando a algunas empresas a localizarse en la periferia. La mejora del capital humano y tecnológico y de la productividad en la periferia son elementos cruciales para limitar las probabilidades de un desarrollo desigual entre los estados participantes en el proceso de integración económica y, más concretamente, entre centro y periferia.

La teoría económica predice que los procesos de integración económica afectan las decisiones de localización de las industrias que, en el nuevo contexto modificarán sus estrategias de localización para maximizar sus beneficios

Los países con un mayor nivel de renta, generalmente países centrales, parten de una situación de ventaja frente a los países menos favorecidos. Para estos últimos, generalmente países periféricos, la integración económica conlleva dramáticos procesos de reestructuración industrial, con los correspondientes costes sociales de ajuste. Wolfmayr-Schnitzer, Y. (1999).

La actuación comunitaria para mejorar la competitividad del sector productivo europeo en los mercados mundiales se ha centrado, fundamentalmente, en la consolidación del mercado interior.

Especialmente en la eliminación de todo tipo de obstáculos que puedan perjudicar la competitividad de las empresas europeas; la elaboración de normas o estándares europeos; la apertura a la competencia en los sectores

de la energía y del transporte; la liberalización y privatización de las telecomunicaciones; la creación de un mercado financiero único; la mejora de la accesibilidad de las empresas a la financiación; la simplificación de la legislación que afecta a las empresas; y la introducción del euro. El objetivo final es, en definitiva, optimizar la estructura productiva de la UE, para que las empresas puedan decidir su estrategia de localización según las ventajas comparativas reales de las regiones, garantizando así la utilización más eficiente de los recursos disponibles.

Este proceso de competitividad regional no solo debe interpretarse en términos de centro-periferia estatales, sino que representan zonas productivas o áreas de dinamismo económico, indiferente al contexto administrativo y político. Este proceso nos muestra la tendencia de la política económica en Europa y España, pudiéndose constatar que la competitividad ínter territorial y la capacidad de la política económica aplicada en cada territorio influye decisivamente en su potencial de competitividad.

La valoración de esta tendencia nos emplaza a reflexionar sobre varias cuestiones interrelacionadas. Al conjunto de indicadores seleccionados hemos querido añadir una perspectiva de la teoría económica que explica la tendencia de la estructura económica en su conjunto, esto lo realiza a partir del concepto centro periferia y por tanto constituye un referente territorial que complementa el análisis que venimos realizando ya que introduce un cierto grado de incertidumbre que condicionaría políticas de gestión de recursos como el agua, comprometiendo a los modelos de gestión predominantes a largo plazo. El diseño de una política de planificación para garantizar la cantidad y la calidad del agua obedece a factores estructurales de largo plazo y los cambios que la competitividad ínter territorial impone tienen que adquirir capacidades adaptativas y flexibles que puedan encajar cambios coyunturales sin que afecte al modelo estratégico de gestión del recurso.

Eventos externos.

CAMBIOS EN LA CORRELACIÓN DE FUERZAS.-

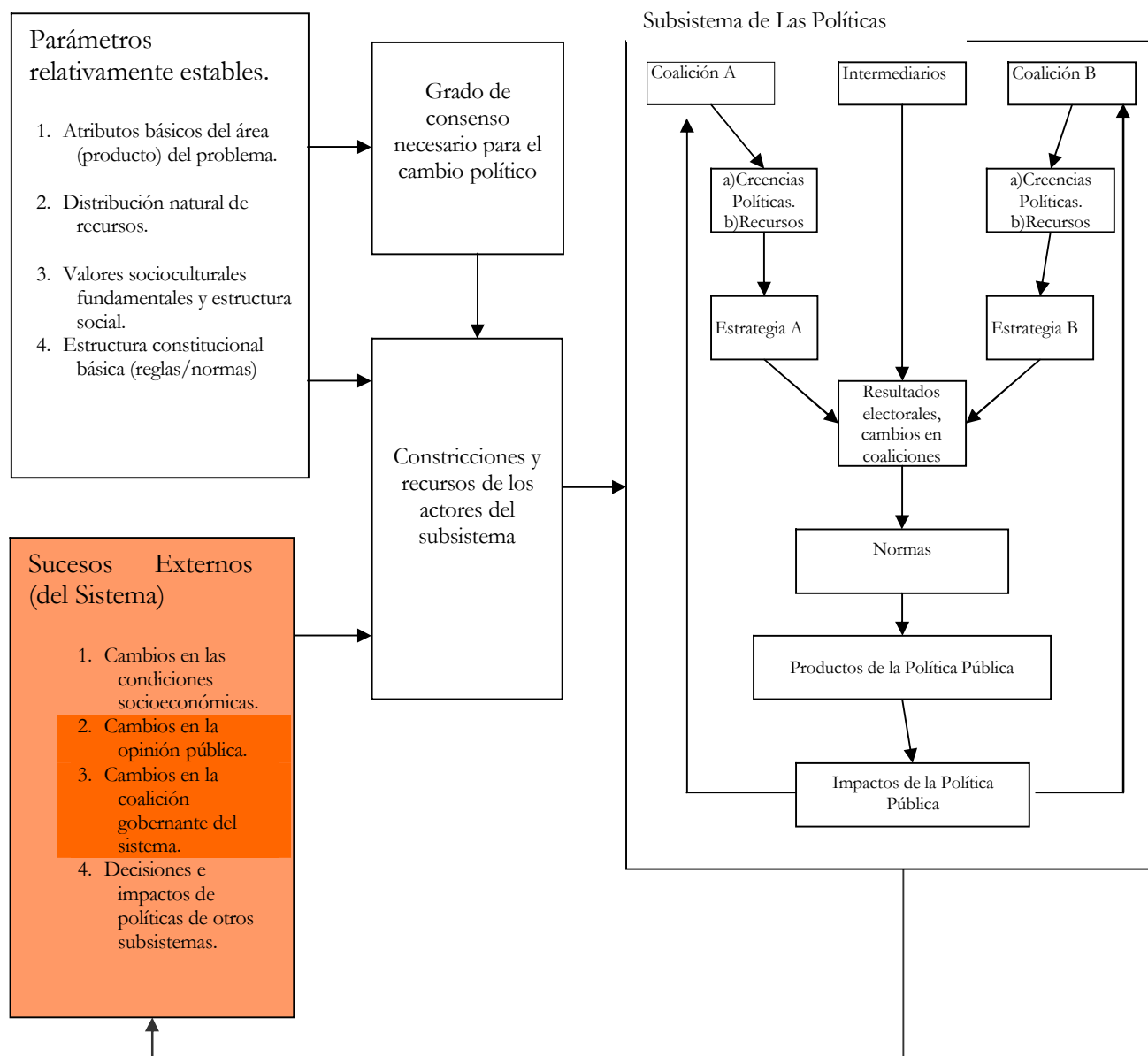


Ilustración 32. A.C.F.: Cambios en la opinión pública y en la coalición gobernante del sistema.

Con el análisis de la correlación de fuerzas abordamos dos temas en uno. Consideraremos que los cambios en la opinión pública y los cambios en la coalición dominante del sistema tienen un indicador fiable en el estudio de la correlación de fuerzas políticas. Este enfoque sostiene la necesidad de apoyar cualquier inferencia sobre un análisis lo más acotado posible, teniendo en cuenta la características de nuestro estudio y la naturaleza de la metodología escogida.

En esta fase donde lo esencial es describir cual es el marco político en donde transcurren ciertos acontecimientos significativos para ubicar el punto de partida desde donde se han de posicionar los actores, procederemos siguiendo una pauta interpretativista del panorama político, asumiendo la premisa de que se trata de un sistema complejo con dos niveles principales de formación de gobiernos y de cámaras parlamentarias en donde se expresan las fuerzas políticas. Nos centraremos en explicar cuales son los lazos ínter sistema e intra sistema. Por un lado los riesgos internos de las fuerzas políticas (debilidades y fortalezas) y por el otro los acontecimientos externos que influyeron en la acción de dichas fuerzas. Para, finalmente, analizar el vínculo entre los partidos y sus propios objetivos.

Buscamos, en definitiva, conocer como los objetivos políticos, de una determinada coalición dominante, ve afectada, según la opinión pública, representada por la opción electoral, no solo la revisión de sus estrategias políticas sino también su propia cohesión y estabilidad interna.

Los cambios políticos acaecidos en 1996, con la retirada del apoyo de CiU al gobierno socialista, se desarrolló en un marco de correlación de fuerzas muy complejo que abarcaba, no solo a la correlación de fuerzas en el ámbito estatal sino también en el autonómico.

El apoyo político de CiU tenía su contrapartida en la correlación de fuerzas de Cataluña, a cuya situación, claramente debilitada, asistía CiU, tanto internamente, con el horizonte puesto en el reemplazo de liderazgo (Pujol por A. Mas), como en la combinación de poder, pues gobierna con un estrecho margen de diputados. Tras las elecciones de 1996, el PP sale muy reforzado, también en Cataluña, lo que le convertirá en el socio perfecto para mantenerse (CiU) en el poder de la Generalitat, al tiempo que daba su apoyo al PP en el gobierno del Estado. Ambos apoyos constituyeron un “idílico” *tandem* que facilitó el desarrollo de políticas económicas claramente definidas por el PP, como el programa de privatizaciones o como la puesta en marcha del PHN y los respectivos PHC y Planes de riego, así como el diseño infraestructural de la política medioambiental e internacional del PP.

Detrás de esta, “carta blanca” que CiU ofrece al PP, existe una situación delicada en Cataluña, de cuyo cambio se puede poner en peligro la “gobernabilidad del Estado”.

Al mismo tiempo, en la C.A. de Aragón, el gobierno de la comunidad gracias a la coalición de apoyo forjada con el P.AR., sostenía una situación debilitada por la tendencia negativa del P.AR., lo que convertía a los partidos de la izquierda en una potencial alternativa de gobierno y consecuentemente, el discurso izquierdista adquiere un peso táctico.

En Valencia, el cambio político acaecido, tras la caída del gobierno socialista, había puesto al PP en una tendencia de creciente apoyo que se correspondería con un decidido respaldo del gobierno central a las demandas de esta Comunidad, así como, en una situación similar, en la C. A. de Murcia.

Los Pactos del Agua alcanzados en Aragón y en Murcia, habían precedido a la presentación de PHN al Consejo Nacional del Agua, y los

acuerdos suscritos con Castilla La Mancha y Andalucía, neutralizaron cualquier acción conjunta del PSOE desde cualquier instancia de poder.

Pero el giro que toma los acontecimientos en Aragón, pactando el PSOE con el P.AR. debilita seriamente la estrategia del PP.

Con un PHN pendiente de financiación europea, que cubría hasta un 60% del Plan, las movilizaciones organizadas desde Aragón y la unidad política alcanzada en esa Comunidad alrededor del rechazo al Trasvase del Ebro, congeló, parcialmente cualquier desarrollo de dicho Plan forzando un cambio de tendencia en toda la cuenca del Ebro, alcanzando a Cataluña y poniendo en peligro la rentabilidad política de la concordia entre PP y CiU, ésta le pasará factura y se reflejará en las elecciones autonómicas en 2003. Pese a todo, dada la situación de mayoría absoluta de la que disfrutaba el PP (2000), sólo un desastre podría repercutir en la estabilidad del PP en el gobierno. Pero serán varios los factores que siembran inestabilidad. El cambio de liderazgo; Aznar había anunciado no presentarse a la reelección pasando el testigo a Mariano Rajoy, lo que desató cierta preocupación por la sucesión. Los acontecimientos internacionales, el 11S del 2001 había desencadenado una postura claramente favorable, en la Política Exterior, de España a la política Norteamericana, con consecuencias en la ruptura de la coordinación de la política exterior europea, claramente dividida por la postura antibelicista de Francia y Alemania, frente a la postura de Inglaterra y España (reunión de las Azores), aunque de forma colateral se contaba con la postura favorable de Italia, Portugal y Polonia, pero convirtiendo, por su protagonismo en el Consejo de Seguridad de la ONU, a España en un objetivo de alcance terrorista islamista, del que no teníamos suficiente experiencia.

Nuestra debilidad militar, en medios y en apoyos (misiones “humanitarias”, de apoyo logístico, custodia de embarcaciones, abastecimientos, etc.) (Manifestaciones multitudinarias, posiciones contrarias

desde el PP, etc.) Junto a factores económicos muy llamativos, como el aumento del precio de la vivienda y la inactividad institucional para una política en esa materia, contribuyeron a abrir flancos por los que accionar el dispositivo electoral, la prueba de reválida que esperaba obtener el PP a la trayectoria de franca mejoría económica observada en las dos últimas legislaturas.

Finalmente, el 11M, junto a la confusa estrategia informativa llevada a cabo por el Gobierno, desató el descalabro electoral del PP (2004), quien observó atónito la pérdida de la mayoría absoluta y la pérdida del gobierno.

Todos estos acontecimientos externos contribuyeron a la consolidación y posterior revisión de una política del agua, muy determinada por su debilidad financiera y su compleja negociación ínter territorial y política.

Se observa, por tanto, que el corrimiento de las fuerzas políticas y sus apoyos sigue un doble patrón. Por un lado el equilibrio político del subsistema autonómico y por otro el equilibrio político del subsistema central. Ambos participan de intereses y objetivos comunes, pero los partidos cuya fuerza electoral procede de su posicionamiento regionalista o nacionalista, siguen una doble estrategia. La enfocada a su mejor ubicación autonómica y a obtener beneficios de sus aportaciones en la distribución política del Estado. Paralelamente, los partidos de ámbito estatal o nacional, tienen como estrategia alcanzar el gobierno nacional, ocupando un lugar destacado el papel de las fuerzas regionalistas-nacionalistas. Lo que apunta a un doble enfoque del patrón de alineamiento de los partidos políticos. Uno ideológico y otro territorial.

Esta breve descripción de acontecimientos sintetiza varios factores que, desde el punto de vista de la correlación de fuerzas, han influido en el

cambio de orientación de la opinión pública y en las estrategias políticas de los partidos. No hemos olvidado que la descripción realizada recupera acontecimientos significativos de la historia reciente recogida en los medios de comunicación más importantes, y que la elección de dichos elementos ha obedecido al ajuste que el objetivo de nuestra investigación nos exige. Hemos centrado nuestra atención en los acontecimientos que afectaron a la política del agua desde los cambios en las correlaciones de fuerzas.

El primer factor a tener en cuenta es el espacio temporal del que extraemos dichos acontecimientos. Nos referimos a los dos grandes cambios en las coaliciones dominantes. El cambio de gobierno (Del PSOE al PP) de 1996 y el sucedido en el 2004 (Del PSOE al PP).

El segundo factor es el que obedece al complejo sistema de dos niveles de representación territorial, el estatal y el autonómico, terrenos donde se dirimen las competencias territoriales.

El tercero se corresponde con los objetivos políticos. El principal objetivo político que nos interesa es el de llevar a cabo un Plan Hidrológico Nacional, (principal objetivo en la política pública del agua) iniciado con la última legislatura socialista. El relevo sobre dicho objetivo lo tomó el PP, hasta que en el 2004 volvió a convertirse en prioridad para el PSOE.

El cuarto se corresponde con las estrategias seguidas para alcanzar dichos objetivos, para que, finalmente y como quinto factor, la incidencia de determinados acontecimientos provenientes de otros subsistemas políticos (descoordinación de la política medio ambiental con la política medio ambiental europea y fondos europeos asociados, cambios en la política exterior tradicional, cambios en la política antiterrorista interna, crisis de liderazgo), facilitaran el corrimiento de fuerzas.

Sucintamente podemos decir, que el eje de la estabilidad política y la cohesión de la coalición dominante (PP, CiU) en un primer momento (1996-2000), sufre un desplazamiento del centro a la periferia. Adquiriendo especial importancia el equilibrio de fuerzas en la periferia. Quedando marginado el tradicional uso del consenso (que ya se iniciara con las cómodas mayorías absolutas del PSOE).

Asimismo, el objetivo político de llevar a cabo un Plan Hidrológico Nacional, se sustenta sobre la base de una red de apoyos ínter territoriales tejido por el PP para articular su Plan de trasvases, entre cuencas cedentes y receptoras de agua.

Como consecuencia del desplazamiento, hacia la periferia, de los apoyos necesarios en la política de Estado, serán los cambios en la correlación de fuerzas de los territorios afectados donde se fragüen los apoyos necesarios.

En definitiva, los acontecimientos que en el terreno internacional, y sus consecuencias interiores (atentado de 11M), provocaron un cambio drástico en la opinión pública, con sus respectivas consecuencias electorales. Al mismo tiempo las olas de protesta que habían influido en el cambio político de Aragón abrieron un frente nuevo de enfrentamiento ínter territorial, que sólo podría superarse con un acuerdo de consenso a nivel estatal, muy lejos de la práctica política. Finalmente, la política del agua caería en una nueva revisión cuando, tras el cambio de gobierno del 2004, el PSOE tiene que consolidar los apoyos necesarios para resolver el conflicto ínter territorial, aun por concluir. Dichos apoyos provienen de varias fuentes. La articulación de una política del agua que se apoye en la negociación ínter territorial es un instrumento para la superación de la conflictividad ínter institucional existente (entre comunidades autónomas) lo que puede facilitar la consolidación de ciertos valores en la política del agua, como el mayor protagonismo de las administraciones autonómicas en la gestión del agua, así

como la adscripción a nuevas soluciones técnicas que incidan en la autonomía de su gestión (desaladoras, depuradoras, gestión de acuíferos, etc.).

Así pues hemos analizado las corrientes centrífugas que influyeron en la formación de la coalición dominante (1996-2000). Corrientes que desplazaron el equilibrio electoral del centro a la periferia. También hemos analizado el efecto centrípeto, de la periferia al centro, que se produce con el conflicto ínter territorial y que representa a las principales corrientes de apoyo en la formación de una determinada coalición gobernante. Lo que nos proporciona indicios para afirmar que la política del agua en estos momentos en España, es depositaria de uno de los ejes en la formación de apoyos a la coalición gobernante en estos momentos, tanto como, a la inversa. Es decir que la política del agua depende estrechamente de los valores articuladores en las coaliciones.

DECISIONES E IMPACTOS DE POLÍTICAS DE OTROS

SUBSISTEMAS:

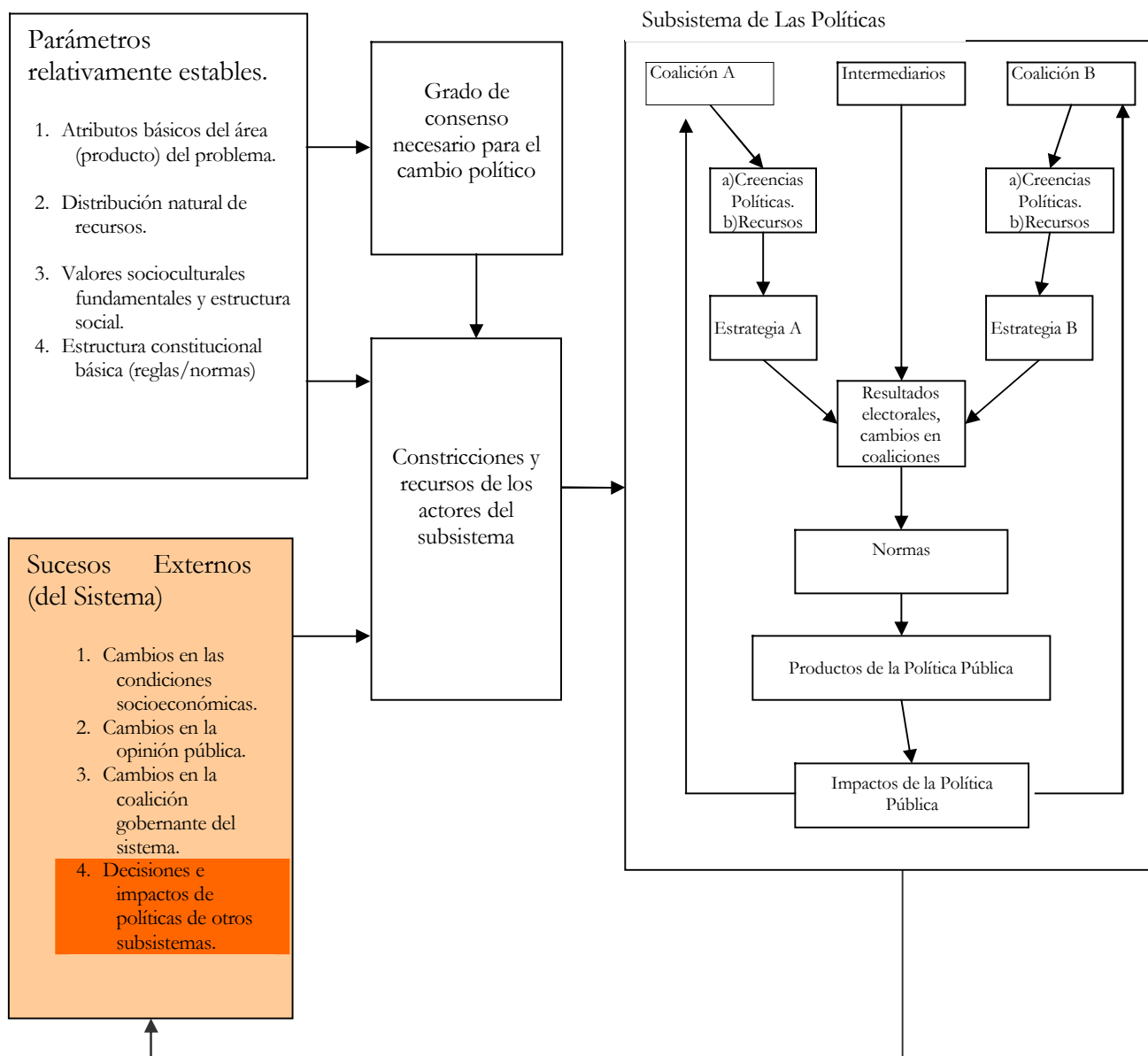


Ilustración 33. A.C.F.: Decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas.

En este apartado hemos escogido dos líneas de observación para explicar la influencia e impactos de políticas generadas desde otros subsistemas. La elección de cada una de ellas ha obedecido a: 1º) la elección de un subsistema de políticas públicas que representara las características internas de los impactos sobre la política pública del agua. Y para ello hemos optado por un análisis de algunos aspectos de los acontecimientos en torno a la Política económica de los noventa, en el conjunto de tres subáreas: a) la terciarización de la economía, b) los salarios, c) las privatizaciones. 2º) La segunda línea de abordaje de los impactos de otros subsistemas ha sido el análisis de la Agencia Europea de Medio Ambiente que representa el contexto internacional más cercano para la política del agua en España.

La elección de dichas variables se ha considerado como consecuencia del análisis de los contenidos del debate parlamentario (cuyas características se han expuesto en la Metodología) en el período que hemos utilizado de referencia (1991-2001), pero necesariamente abarca líneas de acontecimientos anteriores y posteriores a este período, sin los cuales no resulta suficientemente esclarecedor las implicaciones de ambos subsistemas de políticas públicas sobre el subsistema de la política pública del agua, que constituye nuestro objetivo de investigación.

ASPECTOS RELEVANTES DEL MARCO SOCIOECONÓMICO DE LOS NOVENTA..

Tras la crisis de los ochenta, con fuertes reconversiones industriales, los noventa supusieron una gran inversión de esfuerzos en saneamiento de las arcas públicas, cargadas de deuda y fiscalmente deficitaria. Por ese motivo la primera pregunta que se nos plantea, es ¿Qué transformaciones implicaron las reconversiones industriales?

La terciarización de la economía.

El elemento más significativo de la política económica de los noventa es la terciarización de la economía. Tanto a escala nacional o regional puede constatarse una progresiva reducción de los empleos dedicados a tareas directamente productivas y un incremento paralelo de los vinculados a la provisión de servicios, que igualmente se han convertido en mayoritarios por su aportación al PIB. El resultado combinado de una expansión de las actividades terciarias y la desindustrialización/desagrarización, ha sido la consolidación de una nueva economía de servicios que, junto con la extensión del desempleo, se constituye en indicador básico de la realidad socioeconómica (Gershuny-Miles, 1988; Petit, 1988). Paralelamente, la innovación tecnológica y la reestructuración empresarial de esos años ha favorecido a la automatización de ciertos procesos productivos al tiempo que se incrementa la importancia de otras tareas complementarias como la investigación y la innovación, el diseño, la gestión financiera, la comercialización y servicio postventa, etc.

Desde esa perspectiva, la terciarización creciente ha tenido lugar en algunas regiones de antigua y densa presencia fabril o el reforzamiento de los procesos descentralizadores, particularmente si se considera la evolución del empleo, estarían suponiendo para determinados autores una progresiva homogeneización de las estructuras económicas regionales que trastocan la operatividad de las nociones de centro y periferia.

Los Salarios.

Si la respuesta a la reconversión industrial fue la terciarización de la economía, la contención salarial y su vinculación con la productividad fue el siguiente de los factores reguladores que caracterizaron la política económica de los noventa. La dirección que tomaban los salarios era la de instrumentos de “galvanización” o agitación de la economía con un claro respaldo a la iniciativa empresarial en la dirección de una mayor descentralización.

También en los estudios sobre los salarios en la década de los noventa reflejan ciertas tendencias descentralizadoras. Así Palacio (1992) y Roca (1993), de un período que va de los finales setenta hasta mediados de los ochenta, el objetivo era marcar las pautas de una política de moderación salarial, estableciendo como norma para los incrementos salariales la inflación prevista y vinculándolos con el crecimiento de la productividad, a una segunda etapa (Espina 1999, Pérez 2000 y CES: Memoria 2002, 2003) que va de la mitad de los noventa, en la que se ha seguido insistiendo en una política de moderación intentando conseguir un mayor ajuste del salario al crecimiento de la productividad, en un contexto de mayor descentralización en la negociación. Las reformas siguientes, las llevadas a cabo en 1994 y 1997, tuvieron entre sus objetivos reducir la tasa de temporalidad, junto a otros como introducir cambios en el proceso de negociación colectiva, ajustando los incrementos salariales a la productividad, todos ellos en la línea de conseguir mayor flexibilidad.

Otro aspecto a destacar es que durante los años noventa y tras la firma del Tratado de Maastricht, las políticas fiscales sufren una fuerte restricción. Al analizar los componentes del presupuesto público, la reducción del déficit llevada a cabo por los países de la U.E. durante los últimos años se debe, en buena parte, a una disminución del peso de la inversión pública en el PIB, especialmente grave en los países de menor

renta *per capita* por las consecuencias negativas sobre las dotaciones de capital en infraestructuras, y por la evidencia que encuentran Alesina y Perotti (1997), de que los ajustes fiscales que se basan principalmente en recortes del gasto público en transferencias o consumo tienen una probabilidad de éxito mayor que los que lo hacen en incrementos de la presión fiscal o en recortes de la inversión pública.

El siguiente proceso de descentralización busca en el entorno gerencial privado, liberar al Estado de las empresas deficitarias y facilitar la incorporación del capital privado a la gestión de servicios públicos esenciales.

Los procesos de privatización contribuyeron, en el caso de España, a lograr dichos objetivos, es decir, se ha buscado, por un lado, reducir los gastos originados por las pérdidas de las empresas públicas deficitarias e inviables a largo plazo por razones de obsolescencia tecnológica y excesiva dimensión laboral. Por otro lado, se ha buscado obtener una liquidez inmediata mediante la venta de activos patrimoniales públicos. Como concluye Yarrow (1999:167) *"el coste creciente de la financiación gubernamental aparece como un factor de particular importancia empírica en la emergencia de los programas de privatización"*.

La razones de la Privatización.-

La discusión parlamentaria, en el debate de la política del agua, también tiene una importancia relevante para los posicionamientos respecto al -Dominio Público- del Agua y a su posible privatización. Los argumentos a favor, han partido siempre de la supuesta eficacia de la gestión privada, pero donde se han vertido más contenidos discursivos ha sido en la delimitación del -"Dominio Público"-.

A principios de la década de los noventa, se acentúa la aceptación de la idea de privatización como instrumento de política económica. La rotundidad del ministro Aranzadi en 1992, con ocasión de un debate parlamentario sobre el tema, es patente: *"en este país el único gobierno que ha privatizado es el socialista. La derecha, ya sea en la época franquista, ya sea en la época democrática, lo único que ha hecho es incorporar al sector público empresas, como si fuese un hospital, gran parte de ellas en crisis"*.⁵⁰ Sin embargo, la resistencia a aceptar la existencia de un programa o política específica de privatizaciones siguió siendo una constante en los últimos gobiernos socialistas, hasta 1996⁵¹. *"En otros países europeos, una política de privatizaciones basada exclusivamente en motivos ideológicos o políticos."*[*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 297 (III Legislatura), 7 de junio de 1988, págs. 10095-10096]⁵². Pero aún así, el rasgo más destacado del período 1992-96, que puede considerarse como la segunda etapa de la privatización en España, es la ralentización de las operaciones de privatización total de empresas⁵³. La media anual de transferencias de empresas al sector privado en el período es de 3.0, menos de la mitad que en el período anterior, 1985 -1991.

⁵⁰ *Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 226 (IV Legislatura), 11 de noviembre 1992, pág.11165.

⁵¹ El Vicepresidente del gobierno, Narcís Serra, declaraba en febrero de 1994 en el Senado que "El Gobierno no está elaborando ni ha elaborado ni elaborará un plan general de privatizaciones para reducir el déficit presupuestario...no hay un plan general, sino que estudiaremos caso por caso" [*Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, núm. 22 (V Legislatura), 22 de febrero de 1994, pág. 1012] A su vez, Juan Manuel Eguíagaray, Ministro de Industria y Energía desde 1993, afirmaba en el Congreso "No ha existido, ni tampoco se va a poner en marcha, un programa de privatización." [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 139 (V Legislatura), 9 de marzo de 1994, pág. 4403]

⁵² Los ejemplos son varios, como Croissier *"En ningún caso el gobierno ha dicho que tiene una política de privatización"*, [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, núm.274 (III Legislatura), 4 de mayo de 1988, pág. 9454], o De la Dehesa *"El Grupo de la Dirección General de Patrimonio del Estado no digamos que tiene un plan, porque no hay ningún plan preestablecido ni a medio ni acorto ni a largo plazo, pero si está dentro de sus perspectivas llevar a cabo una serie de ventas o transferencias al sector privado de algunas empresas."* [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 297 (III Legislatura), 7 de junio de 1988, pág. 10094]

⁵³ El Secretario de Estado de Economía en el último gobierno socialista, Alfredo Pastor, señalaba en 1994 que "Por parte de este gobierno existe la voluntad, como ha existido en gobiernos anteriores, por lo menos durante los últimos diez años, de reducir el sector público empresarial y de racionalizar la presencia del sector público en la empresa en general." [*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 136 (V Legislatura), 8 de marzo de 1994, pág. 4311]

Paradójicamente, la ralentización de la privatización coincide con la expresión por el gobierno socialista de criterios más explícitos para decidir la permanencia de empresas en el sector público o, alternativamente, su privatización. El Vicepresidente Narcís Serra señalaba en el Senado: *"El criterio del gobierno en materia de las empresas del sector público es que en algunos casos su existencia se justifica por razones del sector estratégico al que pertenezcan o del carácter monopolista de las mismas"*.⁵⁴ Por su parte, Alfredo Pastor - Secretario de Estado de Economía- alegaba dos restricciones a la voluntad de reducir la presencia del Estado en la empresa: *"La primera, que se trata de actividades en sectores que siempre serán regulados; la segunda, que se trata de empresas que estén en sectores o en zonas que hagan que una retirada del Estado pueda crear problemas de otro orden"*.⁵⁵ Por tanto, el Estado debía mantener su presencia en empresas públicas que actuaran en actividades sujetas a regulación. Pero, aun en este contexto, Alfredo Pastor consideraba que la presencia del sector público en este tipo de empresas debía ser transitoria".⁵⁶

Parece oportuno hacer dos consideraciones a partir de las posiciones expresadas por Narcís Serra y por Alfredo Pastor. En primer lugar, aparece un contraste interesante con las posiciones expresadas por gobiernos socialistas anteriores, en la segunda mitad de los ochenta. Como se ha visto más arriba, entonces desde el gobierno se señalaban los motivos y argumentos por los que se privatizaban empresas públicas. Ahora, en cambio, se señalan los motivos o argumentos por los que el Estado ha de permanecer en algunas empresas. En cierto modo, la "carga de la prueba" se desplaza en esta etapa desde la privatización hacia la no privatización (o permanencia del Estado en la empresa).

⁵⁴ *Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, núm. 22 (V Legislatura), 22 de febrero de 1994, pág. 1012.

⁵⁵ *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 136 (V Legislatura), 8 de marzo de 1994, pág. 4311.

⁵⁶ Hasta llegar a la "etapa posterior, en la que ya existe un marco regulador que se puede aplicar de manera indistinta a una empresa pública o a una empresa privada....son casos excepcionales y se puede decir también que son períodos transitorios [Alfred Pastor, *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, núm. 136 (V Legislatura), 8 de marzo de 1994, pág. 4311]

En mayo de 1996 el Partido Popular accedía al gobierno de España y enseguida adoptaba un cambio apreciable en materia de privatización respecto a los gobiernos del PSOE precedentes. Josep Piqué, nuevo Ministro de Industria y Energía, señalaba en junio de 1996 que la reordenación del sector público industrial del Estado *"va a incluir en su seno el Plan estratégico de privatizaciones que....es un compromiso de investidura del Presidente de Gobierno"*.

El Plan clasificaba las empresas públicas en los sectores que necesitaban antes un saneamiento patrimonial y las que no eran privatizables ni a corto ni a medio plazo. Este Plan fue adoptado por acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, y sus efectos iban a comenzar a apreciarse a finales de 1996 y con mayor claridad, a partir de 1997.

Los motivos apuntados por el gobierno para plantear el plan estratégico de privatizaciones eran varios. En primer lugar, las limitaciones del sector público para actuar en marcos cada vez más competitivos, así como la transformación de los monopolios naturales a causa de cambios tecnológicos o de la propia apertura de los mercados al exterior. Además de estos argumentos, Piqué señalaba la existencia de objetivos adicionales como *"los de contribuir al desarrollo del mercado de capitales secundario en nuestro país y la contribución, por supuesto, al equilibrio de las cuentas públicas, aunque quisiera dejar claro que las privatizaciones no se hacen para obtener caja, no tienen motivos recaudatorios, sino que se basan en la búsqueda de la eficiencia y de la mejora de la competitividad del conjunto de nuestra economía"*.⁵⁷

Los estudios que analizan el impacto presupuestario de las privatizaciones. Ezquiaga (1998) muestra algunos mecanismos a través de los cuales gran parte de los ingresos procedentes de las privatizaciones se han

⁵⁷ *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 20 (VI Legislatura), 5 de junio de 1996, pág. 180.

dirigido a reducir el déficit público. Vergés (1998; p.230), que analiza con detalle las cifras de la aplicación de ingresos por privatizaciones a la reducción de déficit, estima que *"en 1997 el déficit público estatal se redujo aproximadamente a la mitad de la cifra que parecería de no existir los ingresos (extraordinarios) procedentes de las operaciones de privatización; y que en 1998 la reducción habrá sido aún proporcionalmente mayor"*.

La rápida privatización total de Telefónica, en 1997, se produjo antes de la apertura a la competencia en telefonía fija (que llegará entrado 1998), cuando aún persistía una situación de dúo polio en telefonía móvil; y, por otro lado, con reglas provisionales sobre aspectos clave del marco regulador como el acceso a red. El proceso de privatización de Endesa ofrece otro ejemplo. En 1996 se anunció que la privatización gradual de Endesa se llevaría a cabo mediante 3 OPV sucesivas en 1997,⁵⁸ Pero en junio de 1998 se había puesto ya a la venta toda la participación estatal en la empresa, mediante dos OPV, cuando aún no se había completado la reestructuración y apertura a la competencia en el sector. En julio de 1998, un mes después de la última OPV de Endesa, un informe de la Comisión Nacional del Sector Eléctrico sobre la liberalización del sector eléctrico se mostró extremadamente crítico respecto a la subsistencia de las posiciones de dominio y la insuficiente apertura del sector a la competencia, por lo que proponía la inmediata ampliación de la libertad de elección de suministrador eléctrico.⁵⁹

Las discrepancias existentes entre el ritmo temporal que debería seguir la privatización, enunciado en el primer momento por el gobierno popular para la privatización de operadoras dominantes, y su realización efectiva

⁵⁸ *Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Industria, Energía y Turismo, núm. 93 (VI Legislatura), 30 de octubre de 1996, pág. 2310-2311.

⁵⁹ Los ecos del informe de la CNSE *Propuesta de liberalización del sector eléctrico* (7 de julio de 1998)

apuntan a la existencia de tensiones existentes entre los diferentes objetivos implícita o explícitamente perseguidos con la privatización. Parece claro que la privatización de grandes empresas en sectores básicos (Repsol) y de servicios públicos (Telefónica o Endesa) con segmentos monopolísticos o posición dominante no se ha guiado sólo por el objetivo de la mejora de la eficiencia. Si hubiera sido este el objetivo prioritario, la privatización debería haber ido precedida de una reestructuración y liberalización previa de la industria para facilitar la introducción de competencia. Al no haber respetado esto, la privatización ha tendido a transformar monopolios públicos en monopolios o dúo polios privados, más que introducir competencia donde no la había.

La privatización adquiere ahora la consideración de política en si misma, y no sólo instrumento de otras políticas, como ocurrió en las dos etapas precedentes. El Gobierno del Partido Popular situó la privatización en el núcleo de su política económica. Las motivaciones reveladas fueran más de carácter económico, relacionada con la mayor eficiencia de la empresa privada, que las de carácter financiero.

El recurso principal que aporta el contexto económico será por tanto la planificación de la privatización, paradoja que supone la valoración de la iniciativa privada como auténtico motor del cambio económico. Desde un punto de vista social, la contención salarial, describe un panorama propicio para la expansión comercial, que junto con la progresiva terciarización de la economía favorece a una fuerte corriente de intereses de los sectores en auge. Desde el punto de vista estratégico, parece producirse un cierto debilitamiento de la competencia ínter territorial (centro-periferia) que también formará parte de uno de los argumentos que influirán en la comprensión estratégica de la política del agua.

El impacto del subsistema de la política económica desarrollada en estos años constituyó la configuración estratégica de la política del agua, pues

desde una visión interna del proceso político, los planes de privatización, así como la regulación salarial abrieron una puerta en la concepción tradicional de una economía tutelada por el Estado hacia otra que debía incorporar la competitividad como criterio de eficiencia y eficacia de la gestión, es decir, no sólo para alcanzar sus objetivos, sino para hacerlo con el menor coste-beneficio, de los recursos. Otro valor incorporado a las políticas desde el subsistema económico ha sido la descentralización. En términos generales, el concepto de descentralización implica doble sentido. Uno el de descentralización como distinción espacial, que convendremos en llamar “descentralización territorial” (de la gestión centrada en la autoridad territorial del Estado a la gestión que parte de la ubicación territorial de sus propietarios), de otro lado, la descentralización como distinción funcional, que llamaremos “descentralización jerárquica” (de unidecisional a multidecisional). En el primer sentido afecta a la ubicación de los nodos industriales o núcleos de ubicación de los procesos productivos y a la llamada deslocalización, o red de infraestructuras productivas que se ubican en razón a ciertas ventajas, muy vinculadas a los costes salariales, a las políticas fiscales y la estabilidad social y política. En el segundo, está relacionada con la concentración de las funciones neurálgicas de las empresas, separadas de las funciones mecánicas. Ambos procesos se dan simultáneamente, pero aportarán elementos de reflexión crítica a los procedimientos de gestión y comprensión de la política del agua.

De ese modo y siguiendo distintos objetivos, los procesos de privatización llevados a cabo por las coaliciones que incluyeron al gobierno del PSOE, bajo la apariencia de la valoración de ciertos sectores como estratégicos se aspiraba a compartir la propiedad de las empresas que operaban en dichos sectores, el resultado es una búsqueda de una colectivización corporativista de los sectores estratégicos mediante los cuales se establecerían estrechos lazos entre los objetivos estratégicos del capital y los

del Estado. No se trata, de una auténtica independencia del centro respecto de la periferia, sino una diversificación del control y un reparto de la carga de la responsabilidad.

En el caso de las coaliciones que se apoyan en el PP, si existe una intención de diversificación gerencial, al ir de la mano del desprendimiento de la propiedad por parte del Estado. Ambas estrategias se presentan en el plano de la búsqueda de la eficacia y la eficiencia, pero las consecuencias de la estrategia del PSOE es la descentralización jerárquica, mientras que en el PP el efecto es el de una descentralización territorial. La propiedad compartida o lo que es igual, el mantenimiento del control gerencial sobre determinados sectores productivos o servicios fuerza a que el Estado tenga en cuenta sus obligaciones territoriales porque representa sus límites de legitimidad. Para las políticas donde se desprenden de la propiedad completamente, el control pasa a depender de los intereses territoriales de los propietarios de los servicios, y éstos pueden responder a los vínculos tributarios de la empresa “matriz” con el mismo Estado o con otro cualquiera.

*ACONTECIMIENTOS CONTEXTUALES RELACIONADOS CON
LA POLÍTICA DEL AGUA.*

La Agencia Europea del Medio Ambiente.-

Es necesario hacer hincapié en la importante significación de la Agencia Europea del Medio Ambiente⁶⁰ para comprender este recurso de información que desde una variable exógena como la política exterior, contribuirá al desarrollo de nuevas perspectivas en el conjunto de ideas y valores medio ambientales que guiarán a los actores para su respectivo posicionamiento y aunque se nos presentan como creencias de menor relevancia que las que el nuevo panorama internacional apuntaba, esa combinación en el tiempo teñirá de un fuerte poder contestatario a los valores medio ambientales en medio de la crisis internacional “la amenaza terrorista”.

La AEMA fue creada el 7 de mayo de 1990, siendo operativa desde 1994. La AEMA constituye un área muy sensible en la concepción europea, representa una fuente fiable de información con la que los responsables políticos elaboran sus planes y desarrollan sus decisiones.

A raíz de los atentados en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, las cuestiones ambientales parecían haber quedado aparcadas. Casi se podría decir que los valores medio ambientalistas quedaron desplazados ante la urgencia del nuevo panorama político internacional.

⁶⁰ Molina del Pozo, Carlos Francisco: El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea. En Manual de Derecho de la Comunidad Europea (p.687). “A raíz de la entrada en vigor del Acta Única Europea, el 1 de julio de 1987, la política de medio ambiente queda reconocida de modo explícito como un nuevo ámbito de acción de la Comunidad, mediante la inclusión del Título VII en la tercera parte del Tratado de la CEE..”

Hasta ese momento, la información aportada por la Agencia representó un importante criterio de homogenización en valores. Junto a la Democracia y el respeto a los derechos humanos, el respeto al medio ambiente y el Desarrollo Sostenible. *“La Agencia Europea de Medio Ambiente fue creada para apoyar la política comunitaria en materia de medio ambiente y favorecer el proceso para alcanzar un desarrollo sostenible en Europa. Su contribución consiste en proporcionar una información medioambiental fiable, pertinente, periódica y bien orientada”*. Así pues, constituían valores diferenciadores e incluso niveles de calidad para reconocer a un país como auténticamente europeo. Suponía un baluarte cultural y una seña de identidad del modelo de vida europeo, en ese sentido ocupaba un lugar privilegiado en la construcción europea, en su propia homogeneidad cultural. *‘La AEMA tiene como objetivo favorecer el desarrollo sostenible y propiciar una mejora importante y mensurable del medio ambiente europeo proporcionando a los responsables de la elaboración de políticas y a la opinión pública una información periódica, fiable, pertinente y bien orientada.*

Por otra parte resulta necesario reforzar la cooperación con la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea para ayudar al desarrollo de la política de la Unión en materia de medio ambiente, y con la Dirección General de Investigación en el marco del 5º Programa Marco de Investigación, así como con las Direcciones Generales responsables de la integración de aspectos ambientales en otras políticas sectoriales como por ejemplo transporte, energía y agricultura”.

Pero los cambios en la Política Internacional derivados de los análisis estratégicos de la seguridad Norteamericana, relega a un plano inferior la política medioambiental. De ese modo, la política de seguridad interna y la política exterior común polarizan la acción de los Estados, auténticos protagonistas de la acción política de Europa, pero la división interna en materia de política exterior, respecto de la invasión de Irak, resquebraja los lazos que, entre otras, la política medioambiental ha contribuido a formar.

Hasta la promulgación de la Directiva Marco del Agua en octubre de 2000 (Directiva 2000/60 C.E.)⁶¹, la revisión obligada de la gestión de recursos y su sometimiento a criterios de sostenibilidad pone a los gobiernos ante un esfuerzo obligado de adaptación de sus planes de infraestructuras, pero después del 11 de septiembre de 2001 (los atentados de Nueva York) el papel que va a representar Europa en la escena de tensión internacional desvirtúa el potencial político de los valores encarnados en la normativa medioambiental europea, produciéndose un desplazamiento de los procedimientos para la construcción de una política común, desde un extremo político, ideológico y cultural hacia un extremo geopolítico, bélico y militar. En conjunto podría decirse que el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York y al Pentágono de los EE.UU. fue un ataque a la construcción europea. Al menos esa parece ser la postura de los EE.UU. quien considera que su papel de guardián de la civilización occidental debe corresponderse con una labor de asistencia y cobertura por parte de Europa.

No obstante, la problemática interna del agua no escapa a las nuevas tendencias,. Así se registró la alerta que durante los años inmediatamente posteriores a los atentados se extendió sobre los peligros de un ataque biológico, especialmente sobre los pantanos que abastecían a las grandes ciudades e inmediatamente después del 11M (atentado en Madrid en la estación de Atocha)⁶²

⁶¹ Molina del Pozo, Carlos Francisco: El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea. En Manual de Derecho de la Comunidad Europea. (pags.477-478). .."Los caracteres que presentan las recomendaciones y las directivas comunitarias, son los siguientes:

- Son actos susceptibles de tener un ámbito general....
- Son actos cuyo contenido se limitan a fijar un objetivo. La elección de los medios y de la forma para conseguirlo queda a la libre elección de cada uno de los Estados....
- Las directivas y las recomendaciones son actos obligatorios en lo tocante a los fines perseguidos, por lo que su incumplimiento puede dar lugar a acciones inerpuestas ante el Tribunal de Justicia en los términos del artículo 169 del Tratado de la C.E.
- Son normas susceptibles, en ciertos casos, de producir derechos individuales (...).es decir, bajo determinadas condiciones invocadas y exigir su aplicación directa ante las jurisdicciones nacionales.

⁶² "La Razón", 4-4-2004



Ilustración 34. El ejército extrema la vigilancia de los embalses de Madrid. Fuente: "La Razón". 2004

Por tanto, de la mano del concepto de “Seguridad Ambiental”, los valores racionales de equilibrio sistémico que actuaban sobre la política europea como conformador de conciencia de un modelo común de vida europeo quedaron subvertidos por los valores de la seguridad común.

En conclusión, la combinación de perspectivas, interna y externa, desarrollada en este apartado del capítulo de –Eventos Externos- sobre los impactos de otros subsistemas de políticas públicas, nos ha permitido analizar el conjunto de variables relevantes, dentro de nuestro objeto de estudio, para una comprensión de los procesos políticos, que han influido a la generación de un contexto favorable/desfavorable de la política del agua en España. Y que, en definitiva, nos ilustra sobre la dinámica inter-estructuras, tan

importante en las estrategias de las coaliciones promotoras que manejan valores como la integridad territorial, defensa nacional, políticas de Estado o interés general. Manifestándose paradojas políticas como la política de privatizaciones cuya orientación general, en el caso del PP o del PSOE, contradice la coherencia de sus estrategias políticas en política territorial.

Recapitulando.-

En síntesis, analizado el conjunto de factores que hemos agrupado bajo el criterio de “Acontecimientos externos de la política pública del agua”, se observa que el crecimiento económico ha influido en los sectores económicos demandantes de agua más importantes, como la construcción, el turismo, la vivienda residencial, y la agricultura de regadío. Que el marco de actuación política en el que ha transcurrido la política del agua, ha reflejado dos cambios de gobierno, con orientaciones políticas diferentes. Que dicho marco político ha apoyado la creación y desarrollo de dos modelos distintos de organizaciones para la gestión del agua. Una, apoyada en las Sociedades de Aguas y otra, en organizaciones públicas como Agencias de Aguas o Confederaciones hidrográficas autonómicas. Y que, además, y desde el contexto internacional, se aprecia una presencia importante de la política medio ambiental europea en el desarrollo legislativo español así como su influencia sobre la financiación de determinadas obras hidráulicas. Además se observa que la política hidráulica se muestra especialmente sensible a los acontecimientos políticos exteriores, como la ola de atentados, que alarman a la opinión pública y presionan sobre la sensibilidad social hacia este recurso.

Todo ello nos lleva a que, de cara a juzgar la capacidad de los actores para intervenir en la política pública del agua, las circunstancias tanto propias como tangenciales de la política del agua, deben tenerse en cuenta para

Eventos externos.

conocer el alcance de las orientaciones estratégicas de las coaliciones y la definición de sus objetivos.

CAPÍTULO 4

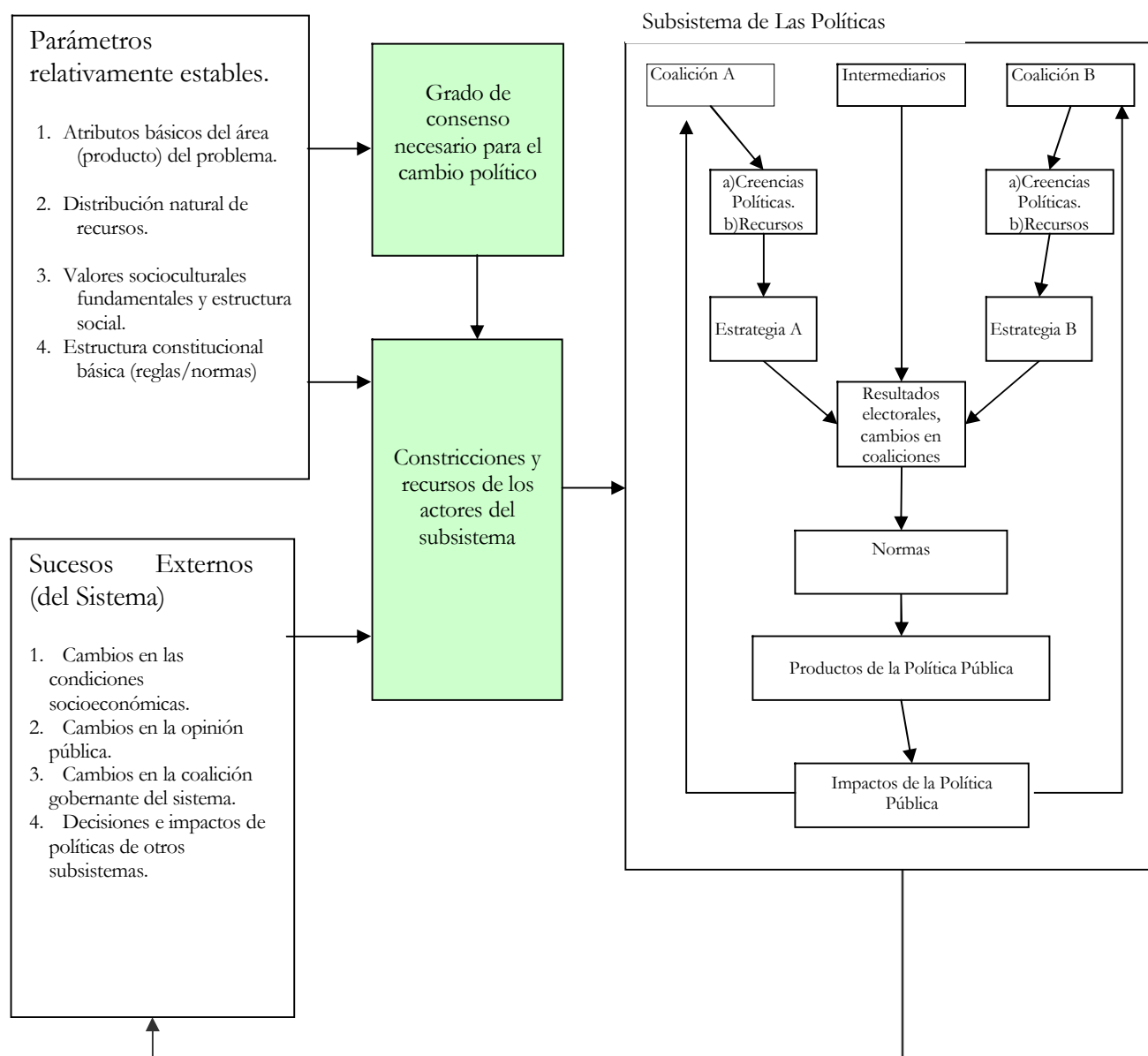


Ilustración 35. A.C.F.: Subsistema de actores, recursos y grado de consenso.

En este capítulo, abordaremos otra importante área de nuestro marco de referencia. Con el análisis del subsistema de actores nos introducidos en el nivel de la interacción social y consecuentemente en el subsistema de los actores de esa interacción.

Con la señalización de color verde, pretendemos ofrecer al lector una perspectiva global del área del modelo que se trata en cada capítulo y por tanto que sirva como guía en el seguimiento de los mismos. No obstante, nuestra intención es apuntar al área (de ahí el color) como fase en la dinámica de las instituciones, teniendo a los actores por agentes que reciben de las estructuras los límites o márgenes para la acción. Qué recursos utilizan los actores y que constricciones sufre su acción será la temática principal.

Atenderemos, por tanto, no sólo a una descripción de los actores implicados en la formación de un sistema de creencias, sino que abordaremos los aspectos específicos que, en relación con el objeto de nuestro estudio, los han convertido en actores relevantes.

SUBSISTEMA DE ACTORES: MÁRGENES Y RECURSOS.-

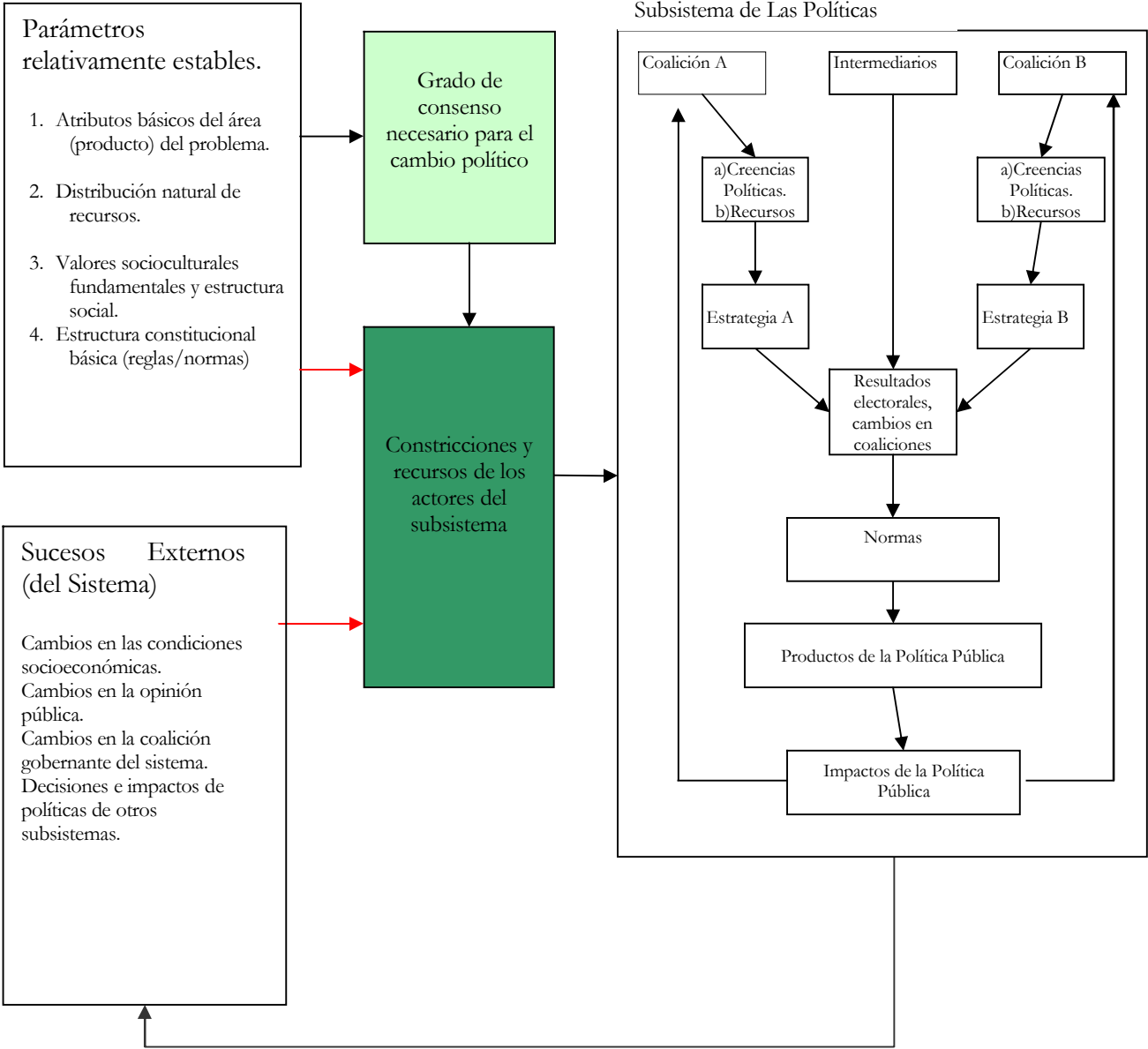


Ilustración 36 A.C.F.: Constricciones y recursos de los actores del subsistema

El subsistema de actores reúne al conjunto de actores públicos o privados que participan, a través de distintos foros de debate, tanto institucionales como no institucionales, en la formación de creencias, valores o principios, distribución de la información y opiniones (prensa o medios de comunicación). En nuestro modelo de referencia, la A.C.F, las instituciones políticas no son igualadas a las organizaciones políticas, adoptando una perspectiva de red y formando un tejido –ínter- e –intra- institucional cuya estabilidad depende de procesos continuos de negociación y formación de coaliciones entre los actores en medio de un continuo cambio del entorno, de ese modo a nivel de concepción epistemológica podemos comprender la dinámica del proceso de interacción entre estructura-agencia

ACTORES ORGÁNICO-INSTITUCIONALES.

Consideraremos actores orgánico-institucionales a aquellas organizaciones cuya estructura agrupa a la opinión de funcionarios que intervienen en la formación de la política pública, observando dos cuestiones previas. Una, que dichas organizaciones tienden a sostener sus posiciones en orden a conservar su papel institucional y dos, que las opiniones e ideas no pueden observarse fácilmente mediante documentos individualizados donde pudiera analizarse diferentes corrientes de opinión. Por ese motivo hemos optado por realizar un análisis que teniendo en cuenta dichos inconvenientes pudiera aportar una comprensión de su papel en la formación de las ideas y creencias observando sus cambios organizativos y competenciales.

LOS ORGANISMOS Y SOCIEDADES DE GESTIÓN.

Abordamos el análisis de los organismos y sociedades de gestión en cuanto actor orgánico de la política del agua. La expresión de las ideas y

valores que manejan los funcionarios que participan de la elaboración de dicha política no es abordable de un modo sistemático sino es mediante el conocimiento de sus criterios y expresiones, sean estas en forma de declaraciones en prensa o documentos públicos. Realizaremos un esfuerzo por aislar los criterios de dichos organismos, y dado el potencial multidisciplinar que facilita el enfoque metodológico del neo institucionalismo, procederemos a un análisis exhaustivo de la composición de dichos organismos, actuando su propia evolución institucional como testigo de un cambio de interpretación o valoración en la funcionalidad de las mismas. Se trataría, en definitiva, de identificar pormenorizadamente cada uno de los actores principales en la política del agua y de desentrañar cuál es su posición relativa en la acción conjunta de los actores. Qué opciones representan y cómo actúan en el sistema.

El Consejo Nacional del Agua (1992), es el organismo depositario del concepto –consulta-. Es, por tanto, un núcleo de expresión de la opinión de los actores orgánico-institucionales y no orgánico-institucionales reconocidos por la ley en dicho Consejo. En el Consejo Nacional del Agua están representados, con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, los Organismos de cuenca, así como las organizaciones profesionales, económicas y ecologistas, de ámbito nacional, relacionadas con los distintos usos del agua.

También estarán representados en el Consejo Nacional del Agua “los Entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación” (modificación del artículo 17 de la Ley 29/1985, como consecuencia de lo dispuesto en la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en

materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, B.O.E. 22.04.1999).

Concretamente, por lo que se refiere a las organizaciones ecologistas, entre los miembros que componen el Consejo, según el citado Reglamento, figuran tres vocales nombrados por el Ministro de Medio Ambiente a propuesta de las organizaciones ecologistas de mayor implantación.

Subsistema de Actores. Márgenes y recursos.

Tabla 12. El Consejo Nacional del Agua.
Fuente: Elaboración propia. 2006

Tipo de representación.	Cargo	Ministerio	Nº	Repres. Per.	Nº
Vocales (natos)	Sec.Gral. Consumo	Sanidad y Consumo	1	Comisión Permanente	1
Vocales (natos)	D.Gral. O. Pub.	MOPTMA (Fomento)	1		
Vocales (natos)	D.Gra. Calidad Aguas	MOPTMA (Fomento)	1	Comisión Permanente	1
Vocales (natos)	D.Gral. Pol.Ambiental	MOPTMA (Fomento)	1	Comisión Permanente	1
Vocales (natos)	D.Gral. Infraestructuras y cooper. Del I.N.Reforma y Desarrollo Agr.	MOPTMA (Fomento)	1	Comisión Permanente	1
Vocales (natos)	D. Gral. Energía	Industria	1	Comisión Permanente	1
Vocales (natos)	D.Gral. ICONA	MOPTMA (Fomento)	1	Comisión Permanente	1
Vocales (natos)	D. Gral. I.Tec. Geominero	MOPTMA (Fomento)	1	Comisión Permanente	1
Vocales (natos)	D.Gral. Prot. Civil	Interior	1		
Vocales (natos)	Presidentes de Confederaciones Hidrográficas	MOPTMA (Fomento)	8	Comisión Permanente	1
Vocales (electos)	Rep. Org. Prof. Sec. Agrario	(No gubernamental)	2	Comisión Permanente	2
Vocales (electos)	Rep. OO. EE.	(No gubernamental)	1		
Vocales (natos)	D. Gral.Ob. Hidráulicas	MOPTMA (Fomento)	1	Comisión Permanente	1
Vocales (electos)	Usuarios de Aguas de abastecimiento, agrícola o industrial	(No gubernamental)		Comisión Permanente	3
	Organizaciones ecologistas de mayor implantación	(No gubernamental)	3		

El Consejo Nacional del Agua, es el órgano consultivo superior en materia de aguas. Expresa, fundamentalmente, la opinión de los Altos cargos

de la Administración, con una leve condescendencia hacia los representantes de instituciones no gubernamentales, como son las organizaciones profesionales o de usuarios y movimiento ecologista. Se percibe, por tanto, que en cuanto órgano de expresión, es un organismo sancionador de la política gubernamental pero que aspira a cierta permeabilidad social y a canalizar las diferencias en la articulación Ínter territorial del Estado.

Básicamente su composición nos revela una predominancia de los cargos públicos y de los sectores profesionales. Ambos, combinados, nos dan un órgano consultivo muy mediatizado por los criterios valorativos de los órganos políticos, ocupando un lugar meramente reivindicativo un sector minoritario del Consejo. Ello nos induce a pensar que el Consejo puede recoger las quejas y reivindicaciones, tanto profesionales, como sociales (ecologistas) pero que, internamente, en el Consejo predomina una labor docente de quienes poseen el conocimiento y la información sobre los que perciben la realidad y la opinión. También, como resultado de la composición del Consejo y de su carácter consultivo se puede afirmar que predomina el criterio del interés, es decir, reúne al conjunto de interesados en una determinada política del agua, sirviendo como escenario previo para identificar y anticipar la reacción ciudadana y de los sectores sociales afectados a los programas y proyectos del gobierno. Finalmente, la función representativa del Consejo queda velada ante la función de “prueba de contraste” (de la opinión pública) que representa el foro de dicho Consejo, pues permite dar por realizada cualquier tarea de consulta al margen de su auténtica trascendencia social. Así Held (1989) nos anticipó los riesgos del neo corporativismo, que busca suplantarse la legitimidad política por la consultiva, adquiriendo ésta última todas las capacidades de elaboración y negociación requeridas para elaborar y debatir los asuntos públicos.

Cabe esperar que el Consejo Nacional del Agua actúe en el sentido de legitimar la iniciativa legislativa, ya que reúne a una representación amplia de los sectores más involucrados y críticos, a la vez, que puede contribuir a dinamizar el debate político, pues es el primer receptor de las diferentes valoraciones que se perciben en la política del agua. No olvidemos que entre sus funciones consultivas y para el buen cumplimiento de las mismas tomó la iniciativa de encargar la edición de un documento científico para el debate –El Libro Blanco del Agua– lo que nos confirma su papel mediador e introductor de criterios científicos para la toma de decisiones.

Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas

Las Confederaciones Hidrográficas introducen un criterio largamente alabado por otras organizaciones hidrográficas (p.e.: Portugal) y ha servido de inspiración para la organización de las administraciones de cuenca en muchos países, considerándose actualmente el modelo natural idóneo para la gestión sostenible del recurso. España, por su experiencia, dispone de un conocimiento contrastado de la eficacia de dicho modelo pero también las dificultades que ello conlleva.

El primer problema que debemos destacar es la compatibilidad entre la autoridad de gestión heredada de una estructura centralista del Estado a otra autonómica. Asimismo, también se ha debido enfrentar a problemas de legitimidad ya que en la gestión de cuenca ha venido sopesando la impronta de las grandes obras hidráulicas como acaparadoras técnicas y de recursos (pantanos y trasvases). Esta situación se ve sometida a cambios al introducir nuevos medios técnicos de gestión abriendo paso a otros tipos de perspectivas técnicas (desaladoras, plantas potabilizadoras, reciclado de aguas residuales, sembrado de nubes, corrección de prácticas de uso –agrícolas, urbanas- etc..)

Los organismos de cuenca, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Aguas de 1985 (art. 21 del Texto Refundido), se han constituido en las ***cuencas hidrográficas inter comunitarias***, o que exceden del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Dichos Organismos, que adoptan la denominación de **Confederaciones Hidrográficas**, tienen una larga tradición en la historia hidrológica de nuestro país, pues parten del Real Decreto publicado en la *Gaceta* del 5 de marzo de 1926, recibiendo el rango de Decreto ley el 28 de mayo del mismo año. Las primeras Confederaciones fueron las del Ebro (creada por R.D. de 5 de marzo de 1926 y también primera reorganizada, por Decreto 19 de febrero de 1934), la del Segura (R.D. de 23-8-1926), las del Duero y del Guadalquivir (1927) y la del Pirineo Oriental (1929), pero el proceso completo de creación ha sido dilatado en el tiempo, sobre todo en las cuencas del Norte de España, no organizadas como Confederación hasta el año 1961.

La regulación general de los Organismos de cuenca hecha por la Ley de Aguas, recogida en el texto refundido a lo largo de sus artículos 21 al 39, inclusive, se inscribe dentro del Título II, dedicado a la Administración Pública del Agua.

Por su parte, el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, aprobado en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Aguas (Real Decreto 927/1988, de 29 de julio), a lo largo de sus artículos 24 al 69, inclusive, precisa con mayor detalle las funciones y órganos de gobierno y de administración de tales Organismos, regulando también su hacienda y su patrimonio.

Tal como fueron concebidas en la Ley de Aguas de 1985, las Confederaciones Hidrográficas son entidades de derecho público con

personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado y con plena autonomía funcional, figurando entre sus funciones la administración y control del dominio público hidráulico y la elaboración, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de cuenca.

Como tales **Organismos Autónomos**, y de acuerdo con lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, las Confederaciones se rigen en la actualidad por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), adscritos a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente (artículo 22.1 del Texto Refundido), a través de la Dirección General del Agua. Los actos y resoluciones de dichos Organismos ponen fin a la vía administrativa (artículo 22.2 del Texto Refundido).

Existen las ocho Confederaciones Hidrográficas siguientes: **Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro**. Otro Organismo autónomo también dependiente de la D. G. del Agua (MMA) es la **Mancomunidad de Canales del Taibilla**.

Mediante el **Real Decreto 2130/2004**, de 29 de octubre, se procedió al traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la **Comunidad Autónoma de Andalucía** en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, afectando este traspaso a la antigua **Confederación Hidrográfica del Sur** (BOE núm. 276, de 16.11.2004). En la actualidad, el organismo correspondiente se denomina **Cuenca Mediterránea Andaluza**, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Asimismo, se ha dictado el **Real Decreto 1560/2005**, de 23 de diciembre, sobre **traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y**

aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana) (BOE núm. 307, de 24.12.2005), lo que afecta concretamente, por una parte, a las cuencas hidrográficas de los ríos Guadalete y Barbate e ínter cuencas entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y el límite con la cuenca del Guadalquivir; y por otra parte, a las cuencas del Tinto, Odiel, y Piedras y las ínter cuencas correspondientes de vertido directo al Atlántico.

Por Real Decreto 839/2002, de 2 de agosto, se ha modificado el Real Decreto 929/1989, de 21 de julio, por el que se constituye el organismo de cuenca de la **Confederación Hidrográfica del Duero** (BOE 02.09.2002).

Por su parte, de acuerdo con lo previsto en la LOFAGE y lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, el Real Decreto 928/1989, de 21 de julio, por el que se constituye el organismo de cuenca **Confederación Hidrográfica del Guadiana**, ha sido modificado por el Real Decreto 5/2006, de 13 de enero (BOE núm. 12, de 14.01.2006). La Ley 29/1985 establecía en su artículo 20.3 (art. 22.3 en el texto refundido) que el ámbito territorial de los Organismos de cuenca, que ha de comprender una o varias cuencas hidrográficas indivisas, con la sola limitación derivada de las fronteras internacionales, se definirá reglamentariamente.

Asimismo, el artículo 38.2 de la Ley de Aguas (art. 40.2 en el texto refundido) disponía que el ámbito territorial de cada Plan Hidrológico se determinara reglamentariamente. En virtud de estas previsiones, se ha aprobado el **Real Decreto 650/1987**, de 8 de mayo, **por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos** (BOE núm. 122, de 22.5.1987).

Esta norma ha sido modificada mediante el Real Decreto 2129/2004, de 29 de octubre (BOE núm. 268, de 06.11.2004), del Ministerio de la Presidencia, dictado ante el inmediato traspaso de la Confederación Hidrográfica del Sur a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que se amplía el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, al objeto de incorporar las Ciudades de Ceuta y Melilla, que anteriormente estaban incluidas en el ámbito de la Confederación del Sur. Para ejercer sus funciones, las Confederaciones Hidrográficas cuentan con otras entidades que deben estar debidamente autorizadas para los fines concretos que se persiguen.

En este marco cabe citar la **Orden MAM/985/2006**, de 23 de marzo, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las **entidades colaboradoras** de la administración hidráulica **en materia de control y vigilancia de calidad de las aguas y de gestión de los vertidos al dominio público hidráulico** (BOE núm. 81, de 05.04.2006). El régimen jurídico anterior correspondía a las llamadas *empresas colaboradoras* de los Organismos de cuenca en materia de control de vertidos de aguas residuales, que se regían por la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 16 de julio de 1987 (BOE núm. 185, de 04.08.1987), norma derogada en la de 2006.

Se observa una adaptación de los órganos de gestión de cuenca a la realidad inter territorial del Estado, siendo éste su aspecto esencial pues existe un vínculo muy claro entre la autonomía organizativa y la legitimidad política que va del Ministerio (órgano central) a la Comunidad Autónoma.

Se observa también que todo el proceso de transferencia de competencias se realiza a partir del 2004, coincidente con el cambio de gobierno. Aunque en la Ley de aguas de 1985 se contemplaba la formación de Confederaciones Hidrográficas inter comunitarias. Éstas no adquieren su protagonismo hasta dicho año, ello implica dos cuestiones. Una que las

Confederaciones Hidrográficas tienen un papel de gestión en la política inter territorial del Estado y dos, que la gestión del recurso ha pasado de ser competencia exclusiva del Estado en una concepción centralista de la política a otra descentralizada y autonomista. Por tanto, en cuanto actores, supone que los funcionarios que participan de la gestión del recurso en dichas áreas institucionales se verán regulados por las normas que manarán de los gobiernos y parlamentos cuyas correlaciones de fuerzas dispongan de la autoridad territorial en un momento dado y que tendrán que afrontar, de un modo más vinculado a los intereses de los territorios que gestionan, la producción, abastecimiento, calidad y cantidad del recurso, así como del dominio público del mismo.

Lo que permite contrastar que el efecto auto conservador de la institución, que caracteriza a cualquier organismo público⁶³, ha sido utilizado como valor en la cristalización de una determinada orientación de la política del agua.

Sociedades Estatales de Aguas.

Otros de los actores que expresan sus criterios a través del modelo de gestión existente son las Sociedades Estatales de Aguas. Su estructura es similar a la de una empresa o Sociedad Anónima solo que debe dar cuentas de su gestión ante la fiscalía de cuentas del Estado. Su presencia en el modelo viene a representar los criterios de eficacia en la gestión atribuidos al celo que imprime la obtención de beneficios en las empresas privadas.

⁶³ Michel Crozier habla de un círculo vicioso burocráticos que comienza con el establecimiento de todas las actividades y relaciones mediante reglas impersonales, y con la centralización de decisiones, conduciendo finalmente a que sólo mediante intervenciones relativamente radicales desde la cúspide política pueda transformarse un sistema tan rígido e incapaz de cambios adaptativos. Tal transformación se produce, después, como crisis a la que de nuevo sigue una larga fase de estancamiento. También Crozier, al describir la tendencia a conservar las características estructurales burocráticas, señala la importancia de la autoridad jerárquica y de las normas impersonales en la dirección de la conducta de los colaboradores que están fuertemente movidos por sus metas personales. En "Sociología de la Administración Pública" Renate Mayntz. 1994

Por otra parte, para la promoción de las infraestructuras hidráulicas recogidas en los Planes Hidrológicos de cuenca, se han creado las Sociedades Estatales de Aguas para facilitar la intervención de la iniciativa privada junto con la pública en la ejecución y explotación de las obras en cada cuenca y optimizar, en definitiva, los recursos económicos disponibles.

Efectivamente, el Ministerio de Medio Ambiente ha puesto en marcha, con autorización del Consejo de Ministros y al amparo del artículo 158.5 de la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, **trece Sociedades Estatales de Aguas**, que dependen funcionalmente del Ministerio de Medio Ambiente y orgánicamente del Ministerio de Economía y Hacienda.

Se citan las mismas a continuación, por orden cronológico, expresando el nombre de la sociedad, la fecha del Acuerdo del Consejo de Ministros por la que se autorizó su creación y la fecha de constitución mediante escritura:

- **Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. (ACESA):** 14.11.1997, 17.12.1997
- **Depuradora del Baix Llobregat, S.A., DEPURBAIX:** 29.05.1998, 18.06.1998
- **Aguas de la Cuenca del Sur, S.A. (ACUSUR):** 26.06.1998, 29.07.1998,
- **Aguas de la Cuenca del Júcar, S.A (AJSA):** 17.07.1998, 21.10.1998,
- **Hidroguadiana, S.A.:** 25.09.1998, 13.01.1999
- **Aguas del Duero, S.A.:** 02.07.1999, 28.09.1999,
- **Aguas de la Cuenca del Segura, S.A.:** 02.07.1999, 14.10.1999

- **Aguas de la Cuenca del Guadalquivir, S.A. (AQUAVIR):** 02.07.1999,
- 20.10.1999
- **Canal de Segarra-Garrigues, S.A.:** 30.12.1999, 18.01.2000
- **Canal de Navarra, S.A.:** 30.12.1999, 18.01.2000
- **Aguas de la Cuenca del Norte, S.A.:** 04.05.2001, 30.07.2001
- **Aguas de la Cuenca del Tajo, S.A.:** 04.05.2001, 31.07.2001
- **Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, ACUAMED** (anteriormente Sociedad Estatal de Infraestructuras del Trasvase, S.A. TRASAGUA, antes INTRASA): 07.12.2001, 07.03.2002; modificación de su objeto social y de su denominación por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25.06.2004.

Mediante la Orden MAM/896/2005, de 31 de marzo, se delega en los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas determinadas competencias relativas a obras incluidas en los programas de actuación de las sociedades estatales constituidas al amparo del artículo 132 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (BOE núm. 84, de 08.04.2005).

Podemos observar que el desarrollo y apogeo de las Sociedades Estatales de Aguas se produce entre 1997 y 2004, coincidente con el período político de gobierno del PP, es un indicador claro de la influencia de los valores y creencias de la mayoría política de ese período. Representa la búsqueda de dos objetivos concretos, aligerar la gestión pública y facilitar la introducción de capital privado en la misma. En consecuencia, su propia existencia cristaliza un cuerpo de valores y actúan como gestores del recurso a partir de combinar los intereses privados con los objetivos marcados por la ley. Son por tanto, nuevos actores cuya participación viene delimitada por el

interés económico pero cuya dependencia jurídica y administrativa da cobertura a una línea de gestión muy institucional que jugará un papel esencial en la formación de las coaliciones y en los procesos de mediación.

Administraciones hidráulicas de las Comunidades Autónomas

En las **cuencas hidrográficas intracomunitarias o internas**, esto es, aquellas que están comprendidas íntegramente dentro del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, las funciones atribuidas a los citados Organismos de cuenca en las cuencas intercomunitarias, corresponderán a las Administraciones hidráulicas de las Comunidades Autónomas que en su propio territorio y en virtud de sus estatutos de autonomía ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico (disposición adicional cuarta de la Ley 29/1985). A tales efectos, tienen transferidas estas competencias **Galicia, Cataluña, Baleares, Canarias y País Vasco**. Recientemente, también **Andalucía** ha asumido las funciones y servicios traspasados desde la Administración General del Estado, correspondientes anteriormente a la Confederación del Sur; a partir del 1 de enero de 2005, este organismo de cuenca ha pasado a denominarse **Cuenca Mediterránea Andaluza**, dependiente de la Junta de Andalucía.

En relación con la problemática de las cuencas internas de Cataluña y del suministro del área metropolitana de Barcelona, pueden consultarse los artículos titulados “El Plan Hidrológico Nacional en Catalunya” y “Garantía de suministro”, publicados ambos en la revista “Ambienta”, número 6, diciembre de 2001. **Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura** El **trasvase Tajo-Segura** se estableció por la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto de los ríos Tajo y Segura (BOE núm. 148, de 22.06.1971). La **Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura** está contenida en la Ley

52/1980, de 18 de octubre, norma que ha tenido varias modificaciones, la más reciente aprobada mediante la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313, de 31.12.2001). Esta última Ley también ha modificado puntualmente el Real Decreto-ley 8/1995, de 4 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura (B.O.E. núm. 188, de 08.08.1895).

Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, ACUAMED (anteriormente Sociedad Estatal de Infraestructuras del Trasvase, S.A. TRASAGUA, antes INTRASA): 07.12.2001, 07.03.2002; modificación de su objeto social y de su denominación por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25.06.2004. Mediante la Orden MAM/896/2005, de 31 de marzo, se delega en los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas determinadas competencias relativas a obras incluidas en los programas de actuación de las sociedades estatales constituidas al amparo del artículo 132 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (BOE núm. 84, de 08.04.2005).

Por tanto, teniendo en cuenta las características de dichos actores orgánicos, podemos observar que uno de los objetivos principales lo constituye la obtención de una mayor eficacia en la gestión, pero que ésta va de la mano de un proceso de descentralización institucional, siendo los principales responsables de la articulación territorial de la gestión. Por otra parte, la diversificación de modelo de la oferta del recurso hidráulico crece paralelo al crecimiento y diversificación orgánica de la Administración. Así mismo podemos caracterizar sus recursos como eminentemente administrativos, sus actuaciones suelen venir reguladas por Informes, Autorizaciones, Órdenes y Disposiciones varias, muy determinadas por el Procedimiento Administrativo y el Derecho Público, aún en el ámbito compartido de las Sociedades Estatales (con los intereses privados)

Finalmente, el estrecho vínculo entre las organizaciones de gestión y las organizaciones profesionales pudo haber dado lugar a un comportamiento corporativista de la política del agua.

De la “pléyade” de gestores institucionales que actúan sobre el agua como recurso de consumo y explotación, podemos deducir que predomina la tendencia a combinar la gestión descentralizada territorial e institucional, mediante la generación y posterior cesión de competencias a los organismos de cuenca dentro del ámbito competencial de las comunidades autónomas y también, la descentralización funcional, la cesión, en explotación, a empresas que bajo un control estricto de los organismos públicos, administran el suministro a poblaciones, incorporando el interés empresarial como incentivo de eficiencia. No obstante, nuestro interés es saber si dichos organismos actúan, es decir, protagonizan un papel en la articulación de valores y sistema de creencias. Para ello, como hemos dicho más arriba, debemos interpretar sus funciones. Del mismo modo que los medios de comunicación representan un papel como articuladores del discurso de las coaliciones, las instituciones organizacionales del agua expresan sus valores. El Consejo Nacional del Agua es un órgano de consulta, pero en realidad su función la lleva a cabo mediante la elaboración de documentos científicos que promueven la recopilación de información y la producción de conocimiento objetivo para los órganos decisores en política de aguas. Su función como “Parlamento” de los distintos actores implicados, aporta también el conocimiento de la opinión pública y de los sectores más atentos a dicha política. Para los órganos gestores, la orientación de la política del agua viene marcada por sus propios objetivos y entre dichos objetivos están; su propia existencia y sentido, su papel como vigilantes del dominio público, su eficiencia como intermediarios entre el recurso y la cantidad/calidad del agua. La dispersión organizativa de todos esos objetivos muestra la debilidad de sus componentes y la fortaleza del sistema. Y decimos eso, porque el subsistema de actores

institucionales/administradores, no parece que haya alcanzado sus objetivos de eficiencia sin el complemento de la intervención de gestión empresarial. Del mismo modo, la trayectoria de las instituciones, muestra una crítica al sistema tradicional en un intento por adaptar las estructuras clásicas hacia modelos más acordes con la estructura política territorial. Ambas estructuras se superponen. Algunas coaliciones promotoras suelen apoyar los cambios de tendencia y otras no. Los valores de eficiencia son compartidos siempre que no se cuestione el dominio público del agua, por tanto unas coaliciones se apoyan en aumentar la participación del capital en la gestión y otras no. Los valores de descentralización funcional busca la gestión desde instancias más cercanas al marco político de cada Comunidad Autónoma, si eso supone abrir un espacio de negociación permanente entre comunidades autónomas, como todo parece indicar, unas lo apoyarán y otras no. En definitiva, los actores institucional-organizacionales, manejan los recursos administrativos para llevar a cabo sus objetivos, se mueven entre los límites de la concepción económica de la política pública y de sus criterios gerenciales, actuando en ocasiones como intermediarios entre diferentes estrategias de gestión.

ACTORES PRIVADOS Y PARTICULARES.

LA PRENSA

Siguiendo técnicas cualitativas, hemos procedido a analizar el discurso de uno de los actores en la distribución y comunicación de ideas. Nos hemos centrado en la labor comunicativa de la prensa por poseer un discurso abordable mediante técnicas de análisis del discurso y que permite desde la crítica interpretativista, una reflexión para contrastar, el conocimiento de la exposición y difusión de las ideas con el conjunto estructural que hemos venido describiendo en los sistemas de variables exógenas, como el

subsistema de eventos políticos y el de parámetros estables. Por consiguiente, nos introduciremos en las variables endógenas que nos darán cuenta de los procesos valorativos desde el punto de vista de los actores.

El papel que ocupan los medios de comunicación de masas, en cuanto constructor de criterio o de opinión es, sin duda, absolutamente relevante. La posición editorial de la prensa respecto a la política del agua supone un instrumento de difusión de ideas y actúa como instrumento de determinada concepción el mundo, y, en nuestro caso, de la política del agua en España.

⁶⁴Se han seleccionado dos periódicos relevantes por sus tradicionales posturas ideológicas: el ABC, en una línea editorial conservadora con una historia larga durante el siglo XX (fundado en enero de 1903), favorable a las tesis del PP y El País, con un tradicional línea editorial progresista y favorable al PSOE, periódico fundado en los tiempos de la transición (fundado en mayo de 1976).

Entre los argumentos –tipo- que se vierten en ambos medios destaca el estudio los siguientes:

ALGUNOS ARGUMENTOS EN EL “ABC”:

- El agua es un problema que se soluciona con trasvases y pantanos. (10-1-93)
- El agua es de todos y hay que repartirla. (10-1-93), (6-9-2000)
- Nadie ha conseguido armonizar medio ambiente y suministro de agua. (12-5-93)
 - Lo harán los técnicos. (20-1-93)
 - Hay que establecer prioridades. (7-6-2000)
 - Se hará del Ebro a Júcar, Segura y Barcelona. (16-7-2000)
 - Es lo más barato, no hay otra solución. (19-2-2000) (25-9-2000),

⁶⁴ La ponencia sobre *la capacidad educativa en nuevos valores, de los medios*, titulada “El debate del agua en los medios, (Cisneros, Mª del Pilar, III Congreso Ibérico del Agua, Sevilla 2002), nos emplaza a analizar algunos argumentos relevantes vertidos en la prensa en el mismo período que transcurren los debates parlamentarios sobre los planes hidrológicos, es decir, el período de 1993, con el Plan Hidrológico del PSOE y el PHN del PP en los años 2000-2001.

- Los caciques políticos interfieren. (6-9-2000)
- De donde sobra a donde falta. (23-3-2001)
- Todo es negociable. Incluido Aragón y Barcelona. (15-3-2001)

En conjunto se aprecia una significativa disminución del volumen en la información medio ambiental, respecto de El País, lo que en realidad expresa una concentración de las posiciones que refleja dicho medio, con un escaso reconocimiento de otras posiciones alternativas en el ámbito medio ambientalista (ecologistas, grupos de presión, asociaciones, etc.)

En 1993 el ABC se alinea en torno a una idea fija, que por su simplicidad expresa dos contenidos en uno, nos referimos a que la solución política es, en última instancia, una solución técnica, y de entre las soluciones técnicas sólo trasvases y pantanos, no hay una polarización de la opinión en cuanto enfrentamiento al plan hidrológico del gobierno socialista en 1993. Tendríamos que situarnos en el año 2000 para que una simple opción técnica implique valoraciones territoriales y equitativas y sólo en el 2001 parece verse indicios en el reconocimiento de la negociación, así como un posicionamiento gerencial del agua (“de donde sobra a donde falta”), lo que implícitamente supone un reconocimiento de la diversidad política en torno a la política del agua que se quiere llevar a cabo, especialmente en los ámbitos inter territoriales,

ALGUNOS ARGUMENTOS EN “EL PAIS”:

En el 93 parece no tener una postura unívoca. Las noticias acerca del Plan Hidrológico Nacional, se presentan con la siguiente secuencia:

- El gobierno (PSOE) presenta el plan con urgencia (11, 12-4-93)
- Va a tener apoyo económico de la comunidad europea (22-4-93)
- Se hace planteamientos de oferta de agua y se recalca la situación de escasez (30-4-93).
- Al mes siguiente, en mayo, se usa las reivindicaciones de las obras no cumplidas de la Ley de Aguas y las protestas de Aragón.

- El (21-6-93) se vuelve a hablar de los fondos europeos para el PHN.
- Ya en pleno verano, aunque se comenta la necesidad de modernizar los sistemas de riego (4-8-93) también se asusta con la sequía (24-8-93).
- En septiembre se continúa con la alarma de la sequía y la propaganda de obras (13-9-93)
- El (25 y 29-9-93) se da entrada a la opinión de los ecologistas y se critica abiertamente el PHN.
- A partir del mes de octubre el planteamiento es de difundir una perspectiva política del conflicto (1-10-93) seguido de críticas ecologistas (23-10-93), críticas a las presas (12, 15-11-93) y a toda la política de grandes infraestructuras.

En conjunto, *El País* parece decir que la sequía cuesta dinero y votos (se hace eco de las protestas, por falta de obras, de la oposición), aunque puesto que los ecologistas dan la señal de alarma, habrá que evaluar y no tomarlo tan aprisa como quiere el Gobierno.

En el 2000, aunque hace labor de divulgación ambientalista, dándole en el mes de septiembre entrada a los grupos ecologistas (11-9-00, Francisco Díaz Pineda, presidente WWF España/ADENA y 21-9-00, Web, coordinadora de afectados por grandes embalses y trasvases). Esta información ambientalista se usa para apostillar otras noticias, utilizando lo que dicen los ecologistas como ideas para enmendar los errores del Plan Hidrológico (1-9-00 y 11-9-00, Martín Barajas), (6-9-00, Ecologistas en Acción) y (30-9-00, ecologistas sin especificar).

Pero el grueso de las noticias refleja un debate político protagonizado fundamentalmente por la negativa de Aragón al Plan Hidrológico:

- Se denuncia las **obras incumplidas** tanto para Aragón (27-9-00; 2-10-00; 9-10-00; 10-10-00; 12-10-00; 16-10-00) como para otras zonas (6-9-00 y 7-9-00). Parece que en este período más que reivindicar las obras, se refiere a ellas para usarlas como promesa no cumplida del Gobierno.

También tienen un lugar relevante los **intereses económicos**:

- Amenaza de privatización (6-9-00)
- ¿quién se beneficia? (7-9-00)
- Se va a hacer un mercado del agua, el agua acaba en los apartamentos (8-9-00)

En el 2001, muchas de las aportaciones ambientalmente definidas están ubicadas en contextos donde lo que se resalta no son estos valores. Se usan los argumentos ambientales para poner en evidencia la mala gestión. Pero ahora, parece decir, tendrán que vérselas con la UE, por los desastres que acarrearán el PHN y el choque de intereses:

- El Delta del Ebro, humedal protegido por UE (1-2-01)
- Margot Wallström, comisaria europea de M.A.: el plan atenta contra la naturaleza (3-2-01)
- D. Jiménez Beltrán, director Agencia Europea de M.A.: es incoherente con la directiva marco (6-2-01)
- Vicepresidente de la comisión de M.A. del parlamento europeo: vulnera tres directivas europeas, la de hábitat, aves y agua (10-2-01)
- Tres años para ir incorporando los compromisos europeos (7-3-01)
- Caldera: el Gobierno ignora la legislación comunitaria (31-5-01)
- Gobierno de Aragón: contradicciones entre el PHN y la directiva europea 2000/60 (23-6-01)
- La Comisión europea: el plan puede afectar entre 60 y 70 espacios protegidos integrados en la Red Natura 2000 (10-9-01).

El agua para *El País*, es un límite al desarrollo económico y por tanto asunto delicado para los políticos que prometen desarrollismo. Unas veces parece que anuncia y otras amenaza con los nuevos contextos en los que hay que contar con el ambiente.

- el mercadeo (27-9-00)
- las hidroeléctricas son las que van a vender el agua (4-10-00)
- el agua no debe ir a las zonas ya ricas (1-12-00).
- El precio del agua (4-9-00, 5-9-00, 6-9-00, 7-9-00, 7-10-00, 29-11-00).

El agua para *El País*, también es conflicto, parece decir, no nos engañemos, es un bien escaso. Es una materia prima y alguien va a extraer una

plusvalía. Presenta el distinto valor de la tierra por regiones, la productividad y la finalidad del agua como enriquecimiento de distintos grupos. El agua es escasa porque las formas de explotación son inadecuadas:

- Se gestiona mal el recurso, (1-9-00)
- Regadíos clandestinos (7-9-00)
- Pérdidas en las conducciones (10-9-00)
- Descontrol en los regadíos, abuso, se desperdicia (2-10-00)
- Mala gestión (7-10-00)
- Aumento de regadío en Valencia (16-10-00)
- Regadíos sin modernizar, (3-12-00).

Al margen de la mayor o menor conciencia ambientalista que caracteriza a cada uno de los medios, el debate de los medios puede ser analizado en base al número de afirmaciones medioambientalmente confusas o medioambientalmente definidas. Esto es, aquellas afirmaciones que son consideradas no tendenciosas, vinculadas a otros contextos intencionales como “dictadura”, “franquismo”, “subirá el agua” (como argumento de amenaza y sin explicación). Como fruto de ese filtro se pueden elaborar los siguientes cuadros:

Tabla 13 Afirmaciones / argumentos ambientalmente **definidos en 1993**. Fuente: Cisneros, Pilar 2002.

ABC		El País	
OPOSICIÓN (PP)	6	ECOLOGISTAS	8
OPINIÓN	2	NOTICIA PRINCIPAL	3
NOTICIA SECUNDARIA	1	NOTICIA SECUNDARIA	2
ECOLOGISTAS	1	GOBIERNO (PSOE)	1
		CARTAS	1
Total . . .	10	Total . . .	15

En la tabla nº12 podemos observar la diferencia de contenidos expresados en los distintos medios, destacándose significativamente, en cuanto al número de registros, El País respecto del ABC, señalándose el protagonismo de los –Ecologistas- jugando un papel opuesto en uno u otro medio, ya en 1993

Tabla 14 Afirmaciones / argumentos
ambientalmente **confusos en 1993**. Fuente:
Cisneros, Pilar. 2002

ABC		El País	
OPOSICIÓN (PP)	4	NOTICIA PRINCIPAL	3
OPINIÓN	4	NOTICIA SECUNDARIA	1
GOBIERNO (PSOE)	4	ECOLOGISTAS	1
NOTICIA SECUNDARIA	2	OPOSICIÓN (PP)	1
PERIÓDICO	1	GOBIERNO (PSOE)	1
Total . . .	15	Total . .	7

En el caso de la tabla nº13 se aprecia la actividad de la oposición (PP) en la generación de un discurso cargado de significaciones no definidas medioambientalmente, es decir comunicaciones utilizadas para otros contextos discursivos como lo refuerza el papel de la opinión, por encima de las noticias. Asimismo, El País intenta canalizar el discurso medio ambientalista hacia otros contextos, apoyándose en el papel de las noticias y relegando las posiciones políticas.

Tabla 15 Afirmaciones / argumentos
ambientalmente **definidos en 2000**. Fuente:
Cisneros, Pilar (2002)

ABC		El País	
OPOSICIÓN (PSOE)	4	ECOLOGISTAS	10
J. MATAS (MINISTRO)	1	NOTICIA PRINCIPAL	7
PERIÓDICO	1	OPINIÓN	7
		EUROPA	6
		NOTICIA SECUNDARIA	5
TOTAL	6	TOTAL	35

En la tabla 14 salta a la vista que en el año 2000 los Ecologistas actúan apoyando su discurso medio ambientalista y que El País se hace eco de esas declaraciones destacando, en la línea editorial, las noticias principales y las de opinión, lo que refleja un compromiso de dicho medio con el debate en torno a la sostenibilidad y las cuestiones ecosistémicas, reforzado dicha orientación con el eco de la reciente Directiva Marco, lo que queda recogida en la tabla como –Europa- En cambio el ABC parece recoger ocasionalmente, sólo en 4 ocasiones, los argumentos medio ambientalistas de la oposición (PSOE).

Tabla 16 Afirmaciones / argumentos
ambientalmente **confusos** en el 2000.
Fuente: Cisneros, Pilar 2002

ABC		El País	
GOBIERNO (PP)	4	NOTICIA PRINCIPAL	5
OPINION	2	NOTICIA SECUNDARIA	4
NOTICIA PRINCIPAL	2	OPINIÓN	1
NOTICIA SECUNDARIA	2	CIU	1
Total	10	Total	11

En la tabla nº15 la línea editorial del País se implica en el debate político, lo que es indicado por la repentina oferta de noticias que desvían la atención de los argumentos medioambientalmente definidos, en contraste el ABC hace destacar la argumentación del –Gobierno (PP)- en ese terreno de distracción discursiva.

Tabla 17 Afirmaciones / argumentos ambientalmente **definidos en el 2001**. Fuente: Cisneros, Pilar 2002.

ABC		El País	
GOBIERNO (PP)	12	OPOSICION (PSOE)	10
NOTICIA PRINCIPAL	5	EUROPA	9
ARAGÓN	3	ECOLOGISTAS	7
OPINIÓN	2	NOTICIA PRINCIPAL	4
NOTICIA SECUNDARIA	2		
M. IGLESIAS	2		
CARTAS	2		
OPINION	2		
LABORDETA	1		
Total	22	Total	39

En el 2001 y en el contexto del debate sobre el Plan Hidrológico Nacional los medios se polarizan en torno a las dos líneas de coaliciones. Una, la que representa a los argumentos ambientalistas en el ABC, destacando la información vertida por el Gobierno (PP) frente a la vertida por la Oposición (PSOE) en El País. Pero lo realmente significativo puede observarse en la línea argumental de cada medio en su conjunto. Nos referimos a que ABC apoya la tesis medioambientalistas reforzada con la política de acuerdos en Aragón y el disperso contexto de opiniones, desde todas las áreas de la información (cartas, opinión, noticias secundarias, etc.) sobre la fuente principal, es decir, la del Gobierno (PP). Una imagen de unanimidad frente a opiniones dispersas, lo que puede comprobarse tan solo comparando las 12 informaciones de la categoría –Gobierno (PP)- frente a la varianza de 1 a 5 del resto de comunicaciones. Por el otro lado, El País concentra la información entre tres pilares la mostrada por la –Oposición (PSOE)-, -

Ecologistas- y –Europa-, dichas categorías agrupan información con una varianza en sus frecuencias muy escasa, apenas de 3 puntos entre la mínima y la máxima frecuencia, lo que dibuja un esquema comunicativo donde la acción de la oposición (PSOE) se combina con los Ecologistas y la respuesta negativa de la Agencia Medioambiental Europea a algunas obras proyectadas en el Plan Hidrológico Nacional.

Tabla 18 Valores relativos de argumentos definidos/confusos, según prensa. Fuente: Cisneros, Pilar. Elaboración propia (2006)

PRENSA	1993	2000	2001	total	Saldo/prensa
ABC (definidos)	10	6	22	38	3
ABC (confusos)	-15	-10	-10	-35	
El País (definidos)	15	35	39	89	60
El País (confusos)	-7	-11	-11	-29	
Totales definidos	25	41	61	127	
Totales confusos	12	21	21	101	

En definitiva y a la vista de la síntesis de la tabla 17 podemos afirmar que predominan los argumentos definidos frente a los confusos, que estos predominan en la prensa de tendencia más progresista (El País) que en la conservadora (PP) y que el proceso de cambio político en la política del agua ocurrido en la década de los noventa/dos mil, nos permite apreciar un incremento de los argumentos medio ambientales definidos.

De ese modo también la prensa expresa el cambio hacia los valores medio ambientales que caracterizará el cambio de paradigma cultural que subyace en el conjunto de cambios discursivos en esta década.

Asimismo podemos afirmar que existe una asimilación del discurso ecologista para el debate político y que éste abre la oportunidad a un cuestionamiento del desarrollismo económico, si bien tampoco se lleva a sus últimas consecuencias, ya que es moderado por el protagonismo del actor principal, el Estado.

Por tanto, podemos observar la detección de nuevos actores, los ecologistas, los movimientos sociales de protesta asociados a las obras hidráulicas y el nuevo marco para una nueva política del agua. La territorialización de la política del recurso y la posible crisis de una articulación de política ínter territorial.

En conjunto, las ideas que difunden los medios de comunicación expresan los valores de impacto en la opinión pública, tienen una determinada orientación, actúan como aglutinante organizativo de las coaliciones promotoras y pueden actuar como recurso en la articulación de la acción contra determinado sistema de creencias asentado a nivel estructural.

LOS GRUPOS DE PRESIÓN

El análisis de fuentes secundarias (libros, artículos, etc..) es el instrumento con que iniciamos el estudio de los Grupos de Presión. Las fuentes que se citan reúnen a su vez, un conjunto de informaciones recopiladas de los medios de comunicación y del análisis de documentos urbanísticos que permiten inferir el comportamiento de dichos Grupos.

Los Grupos de Presión son organizaciones sectoriales que agrupan a un conjunto de profesionales con un recurso para la acción social distinto a los que venían caracterizando los órganos gestores. Este recurso es la

capacidad de movilización y de difusión de sus intereses y asociados. Han representado, tradicionalmente la voz de la demanda en el modelo tradicional de gestión del agua y su ubicación natural en el modelo tradicional viene siendo cuestionada desde varias instancias. Por un lado, desde la propia estructura administrativa que se ve forzada a atender las demandas de otros sectores influyentes en la formación de ideas, creencias y juicios sobre la política del agua. Por otro lado, por la competitiva capacidad de movilización de otras organizaciones sociales (ecologistas, organizaciones *ad hoc* –*presa de Itoiz, Riaño, etc.*- y partidos políticos)

Entre los grupos de presión de orden económico, pueden destacarse los siguientes, según la Fundación “Nueva Cultura del Agua” (FNCA, 2004, “Aguas limpias, Manos limpias. Corrupción e Irregularidades de la Gestión del Agua en España”). Las empresas Hidroeléctricas, las cementeras y hormigoneras, así como las empresas de sectores como turismo (tanto recreativas –parques temáticos- como –campos de golf- e inmobiliaria –urbanización en zonas de riesgo de inundación-

En la oposición de esta coalición, se encuentran los movimientos ecologistas, los científicos disidentes de los informes analizados en el Consejo del Agua, así como los afectados por las obras hidráulicas. (Itoiz, Riaño, etc.)

Sin embargo, los grupos más evidentemente beneficiados por la política hidráulica tradicional son los agricultores regantes, para los que el agua es un recurso productivo cuya disponibilidad y bajo coste se ve garantizada por tal política, y las empresas constructoras, para las que la gran obra pública es un campo de actividad sustancial. En el pasado la colonización y puesta en regadío de nuevas tierras y la posterior garantía de agua en épocas de sequía, parecían objetivos coherentes con el esfuerzo de desarrollo económico en autarquía relativa. La política hidráulica se concebía

como un servicio público para la satisfacción de unas demandas de agua existentes y de modernización del agro español.

Actualmente, esta alianza tácita entre agricultores, constructores y actores con capacidad de tomar decisiones políticas es menos sólida. Por un lado, los constructores han diversificado su actividad, y ven en el agua oportunidades que no consisten únicamente en la construcción de pantanos y canales.

Por otro, los agricultores están ahora organizados, y a menudo movilizados, pero también divididos territorialmente y en organizaciones con diferentes sensibilidades que no siempre se coordinan en sus posturas ante los poderes públicos.

Las empresas constructoras tienen un doble interés en el sector del agua. Por una parte, dentro de su sector de negocio originario, la política del agua implica un cierto nivel de gasto en obras públicas, que, lógicamente, supone un negocio para las empresas constructoras (construcciones de embalses, potabilizadoras, depuradoras, redes de colectores). Por otra parte, muchas empresas del sector de la construcción han diversificado su negocio hacia actividades de servicios municipales, como la limpieza de calles, la recogida de basuras o el suministro y saneamiento de aguas residuales. A primera vista, desde ambos tipos de actividad, el interés de las empresas constructoras estaría en el aumento de la demanda de agua, pues esto generaría una oferta materializada en obras de regulación y trasvase, así como un aumento del volumen de negocio de las empresas suministradoras de agua y de la cantidad de aguas residuales que necesitan ser tratadas.

Sin embargo, el sector de la construcción puede adaptarse tanto al aumento de la demanda de agua, como a su contención. En realidad, el sector tiene unas expectativas de fuerte crecimiento en España en todos los frentes,

y la opinión corriente dentro de él es que en los años venideros sobran cosas por hacer, de manera que no sería una prioridad el aumento o el mantenimiento de la tasa de actividad del sector de las grandes obras hidráulicas.

La obra hidráulica supone alrededor del 17% del total de la licitación pública, aproximadamente un 4% del volumen de negocios del sector de la construcción. Una ligera reducción del volumen de actividad, o una sustitución de gran obra de regulación por obras de mantenimiento y conservación, o de ahorro, no parece despertar temor en el sector.

Así, los documentos publicados por la patronal del sector (SEOPAN) parecen debatirse entre una revisión de la política tradicional del agua y una adhesión a ella. De esta forma, encuadran sus propuestas de construcción de nuevos embalses en una lista de medidas a tomar en política del agua que incluyen otras cosas: depuración, desalación, utilización coordinada de recursos subterráneos y superficiales, conservación del patrimonio hidráulico, mejora de las infraestructuras hidráulicas urbanas y rurales, reducción de los consumos sobre todo agrícolas o reutilización. Proponen la introducción de «una política tarifaria con auténticos criterios económicos» para conseguir una reducción del uso consuntivo de agua (p. 25) y financiar la conservación del patrimonio hidráulico (p. 37). Pero, por otra parte, incluyen también la idea tradicional de que «si (...) fuéramos capaces de terminar la labor comenzada por otros hace casi cien años, de pretender transformar España en una fuente permanente, podríamos cerrar con broche de oro un período que podría ser recordado en el futuro como el «Siglo de la Hidráulica» (p. 23), y afirman que «muchas regiones españolas van a requerir imprescindiblemente aportes hidráulicos no aprovechados, o malversados, en otras» (p. 47) y expresan «honda preocupación» al respecto.

Semejante combinación de diferentes sensibilidades se aprecia en algunos documentos de la Confederación Nacional de la Construcción, en los que la organización propone «asegurar la captación de recursos que permita afrontar los riesgos de la sequía y del proceso de desertización que están sufriendo zonas del país», pero declara que «el crecimiento y la consolidación de los regadíos debe acoplarse a las posibilidades de exportación y de sustitución rentable de importaciones», y al mismo tiempo menciona «problemas de pérdidas y daños ecológicos». Por su parte, en una línea todavía menos continuista, un documento de la CEOE sobre los criterios para los Presupuestos de 1996 recuerda la necesidad de reconsiderar el uso agrario del agua a la vista de los acuerdos UE y las considerables posibilidades de ahorro, y afirma que «el precio del agua debería reflejar su escasez relativa y los costes de captación, depuración y distribución (...)».

El incentivo al ahorro de agua puede completarse con tarifas múltiples según el nivel de consumo». En consecuencia, propone que las prioridades deben ser (por este orden): el ahorro, el reciclado y la reutilización, la desalación y (sólo en último lugar) los trasvases (p. 15-16).

Por su parte, las organizaciones de agricultores y regantes se muestran, en general, favorables a las iniciativas de regulación y distribución de las aguas. Así, como manifestación más clara y reciente de este punto de vista, cabría recoger las declaraciones del presidente del Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, celebrado en Zaragoza en mayo de este año, que decía que pedirían al gobierno que aproveche la bonanza económica para construir mucho más embalses “y cuanto más grandes, mejor”. Del mismo modo, las asociaciones de agricultores y regantes aparecen también, comprensiblemente, opuestas a toda reforma del sistema actual de gestión del agua que intente acercarse hacia el principio de “el usuario paga”, puesto que

saben que en líneas generales esto significaría un aumento de los costes para los agricultores.

En consonancia, las acciones de movilización de los agricultores y regantes en relación con cuestiones relativas al agua, tuvieron su apogeo durante el periodo de la última sequía (1995), y tenían que ver con la protesta por los daños causados por la sequía en los cultivos, por la renuencia del gobierno a adoptar medidas de emergencia en el reparto del agua y de los dineros para compensar las pérdidas, y por el bloqueo en la tramitación del anteproyecto de PHN, que parecía, desde su punto de vista, satisfactorio. Así, por ejemplo, la primavera de 1995 presencié la organización de largas marchas de agricultores por las carreteras españolas en demanda de más ayuda contra la sequía. ASAJA, COAG, UPA y UAGA organizaron marchas desde varios puntos de Andalucía hasta Sevilla, y manifestaciones en Madrid ante el Ministerio de Agricultura, que llegaron a reunir 40.000 agricultores del Sur en julio de 1995, para exigir que el gobierno invirtiera en la mejora de la infraestructura del agua, agilizase la puesta en marcha del PHN y la realización del plan de regadíos, y tomase medidas de urgencia contra la sequía. Frente a ecologistas y políticos, los agricultores parecían unirse: miembros de ASAJA (de Aragón, Navarra y La Rioja) decían que no son ellos, sino los políticos de sus regiones, quienes se oponían a los trasvases, olvidando que el agua es cuestión de estado y no de Autonomías.

No obstante, es necesario tener en cuenta que las organizaciones profesionales agrarias españolas tienen criterios diversos y en ocasiones divergentes⁶⁵, con lo que no es posible hablar de una postura unitaria «del campo español» respecto a la política hidráulica. De hecho, resulta revelador que en la votación del PHN en el Consejo Nacional del Agua, de julio de 1994, algunas organizaciones votaran favorablemente (UPA y COAG) y otras

⁶⁵ Pérez-Díaz, Víctor y Mezo, Josu; 1996 “Política y Economía del Agua en España”

se abstuvieran (ASAJA), mientras que la Federación Nacional de Comunidades de Regantes votó en contra. Cada una de esas organizaciones se enfrenta a problemas internos en la definición de sus posturas, puesto que los intereses de diferentes territorios no son fácilmente congraciables.

Del mismo modo, pese a las declaraciones en sentido contrario antes examinadas, las diferencias entre los territorios donantes de agua y los beneficiarios sí que dividen a las organizaciones agrarias. Las mismas organizaciones que, desde el Ebro, afirmaban que son los políticos y no los agricultores quienes se oponen a los trasvases, desde el Tajo se movilizaban en apoyo a las protestas de José Bono por los trasvases. En julio de 1994, ASAJA, UPA y COAG convocaron manifestaciones en varias localidades de Cuenca, entre las que figuraron dos consejeros autonómicos; y unos días más tarde, el presidente regional de ASAJA hizo un llamamiento en Toledo a todas las fuerzas económicas y sociales de Castilla-La Mancha para crear una plataforma antitransvase. De nuevo en 1997, ante el anuncio de un trasvase entre el Júcar y el Vinalopó, dentro de la cuenca del Júcar, ASAJA de Castilla-La Mancha se unía al presidente Bono en denunciar lo que consideraba “un expolio y un atentado” a los intereses de La Mancha.

LOS USUARIOS.

Con el término “Usuarios” nos vamos a referir a una figura legal reconocida en el derecho del agua, no tiene, en este apartado, un significado genérico, como el de –consumidor– pues su capacidad de acción viene definida y regulada por Ley. Ello significa que pese a representar a un grupo de ciudadanos con intereses comunes respecto de la explotación del agua, sus actuaciones están delimitadas en el campo de la extracción y consumo del recurso, quedando al margen cuestiones culturales, sociales o políticas que

podieran justificar su agrupamiento. En ese sentido se quieren distinguir, por su normativa y sus fines de cualquier grupo de usuarios cuyo interés en el recurso pudiera justificarse por motivaciones no estrictamente vinculadas al uso y consumo cuantitativo y cualitativo del agua. En otro lugar analizaremos aquellos sectores sociales que introducen entre sus fines inmediatos criterios valorativos relacionados con la cultura, la tradición o el valor simbólico del agua. No obstante, las actuales Comunidades de Usuarios disponen de representación en el Consejo Nacional del Agua y en la medida que pueden acceder a ese foro de debate, sus intereses y sus valoraciones constituyen otro recurso, además del procedimiento administrativo, para expresar creencias e ideas relacionadas con el modelo o los principios rectores de la gestión del recurso.

Comunidades de usuarios. Dentro del Título IV del texto refundido de la Ley de Aguas, dedicado a la utilización del dominio público hidráulico, se regulan de manera específica las **comunidades de usuarios**. Así, según el art. 81 del Texto Refundido, los usuarios del agua y otros bienes de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios, determinándose que, cuando el destino dado a las aguas fuese especialmente el riego, se denominarán **comunidades de regantes**; en otro caso, las comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo. Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento (art. 82 del texto refundido de la Ley de Aguas). Las comunidades de usuarios realizan, por mandato de la Ley y con la autonomía que en ella se les reconoce, las funciones de policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la Administración (art. 199.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico). El sistema de impugnación de los acuerdos adoptados por las comunidades de usuarios en el

seno de sus órganos de gobierno, está previsto expresamente en el art. 84.5 del texto refundido de la Ley de Aguas, que establece: “Los acuerdos de la junta general y de la junta de gobierno, en el ámbito de sus competencias, serán ejecutivos, en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de su posible **impugnación en alzada** ante el Organismo de cuenca”.

Es necesario observar que las Comunidades de Usuarios pueden integrar tanto a usuarios finales como usuarios productores, lo que conlleva a la posibilidad que desde el mismo grupo de interés (agricultores, hidroeléctricas, municipios) se disponga de varios espacios de representación (como representación de las asociaciones profesionales, de regantes, de usuarios) copando dichos grupos de intereses ámbitos representativos (por ejemplo en el Consejo del Agua) distintos, cambiando significativamente el peso de la representación en dichos órganos consultivos.

LOS ECOLOGISTAS E INTERESADOS.

A diferencia de los otros actores, los movimientos ambientalistas/ecologistas concentran entre sus principios y fines una determinada concepción de la relación entre el hombre y la naturaleza. Frente a la predominante relación económica, donde el agua es un recurso económico y cuya sostenibilidad se restringe a garantizar la cantidad y calidad necesarias para el consumo humano; las organizaciones ambientalistas/ecologistas no sólo se movilizan en defensa de los intereses de algún sector afectado por obras o alteraciones físicas del medio natural, sino que lo hacen en base a criterios ideológicos sustanciados en el equilibrio sistémico que debe regir la relación del

hombre con la naturaleza. Dichos valores se traducen fundamentalmente en la formación de un discurso ambientalista/ecologista y del uso de la movilización y difusión a través de la prensa y medios de comunicación de sus quejas, protestas y posicionamientos. Así pues nos preguntaremos cuanta capacidad de movilización es respaldada por sus diversas organizaciones y cual es su característica organizativa principal.

Los datos⁶⁶ se citan en el cuadro resumen de afiliación distinguen entre las asociaciones ecologistas, y las conservacionistas según que su actividad por el medio ambiente sea más activa del denominado ecologismo social y radical o se oriente de forma más conservadora (lo cual puede ser un tanto artificial):

Ecologistas:

-Greenpeace, 65.000 afiliados.

-Ecologistas en Acción se funda en 1998, agrupando a las asociaciones de la antigua Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental (CODA), entre las que se encuentra AEDENAT, y sumando más de 300 colectivos (El Mundo, 31.10.98, pag. 38). En la actualidad suman cerca de 50.000 socios.

-Federación de Amigos de la Tierra (FAT), 14.000.

Total, contando otras organizaciones independientes, unos 150.000 conservacionistas:

⁶⁶ La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo. ASOCIACIONES Y ONG DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL MUNDO ASOCIATIVO EN ESPAÑA. Tomás Alberich Octubre 2001

-ADENA-WWF-España, 30.000. Otros, 20.000.

Hay datos publicados en varios medios que coinciden básicamente con los citados, indicando que estas organizaciones agrupan por sí solas al 90% de los afiliados a asociaciones ecologistas. Mayor es el caso de organizaciones conservacionistas no federadas. Por ello planteo que en la actualidad sería de unos 150.000 afiliados a ecologistas y 50.000 a conservacionistas.

Hay unas 600 organizaciones ambientales funcionando en España, lo que implica un excesivo minifundismo asociativo para el número total de afiliados. El ecologista es seguramente el asociacionismo más activo respecto de su número de afiliados. A su vez, es el movimiento con mayor proporción de activistas y de menos servicios creados. En todos los tipos de asociaciones ha sido creciente, en los últimos años, la afiliación derivada del deseo de obtener un servicio concreto, siendo menor la afiliación por causas reivindicativas (afiliación ideológica), que también se da en los movimientos pacifistas y de solidaridad.

De los datos existentes podemos inferir que pese a ser un movimiento activo la dispersión organizativa dificulta enormemente la difusión de unos valores y criterios homogéneos. Se puede apreciar también dos orientaciones fundamentales, la conservacionista y la reivindicativo ambientalista. Ambos enfoques afectan a la capacidad de movilización pero en cambio si permite acoger diferentes grados de compromiso con las actividades que desarrollan, principalmente en la labor de concienciación y difusión de los valores y creencias ambientalistas.

En conclusión, las organizaciones ciudadanas ambientalistas/ecologistas cristalizan una fuerza de movilización y creación de opinión capaz de actuar ante diversos problemas medio ambientales y el agua es uno de ellos, por tanto su continuidad como organización activista en la problemática del agua prevalece independientemente de un determinado acuerdo para un modelo de gestión o de

política estable del agua. Ello está inevitablemente relacionado con los nuevos modelos de participación, introduciendo un dinamismo que reta a las actuales estructuras consultivas del agua.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS.-

Desde la perspectiva del neo institucionalismo que permite realizar una convergencia productiva entre enfoques conductistas e interpretativistas, podemos extraer aportaciones que nos permiten definir el importante papel que ocupan los partidos políticos como agentes que disponen de recursos institucionales y organizativos donde se gestan las propuestas políticas y se decepcionan los apoyos.

Siguiendo la explicación de Rokkan, Stein (1967) donde se abordaba la cuestión de cómo la tradicional división de las sociedades occidentales en dimensiones como la religión, la clase social o la lengua, se ha traducido en una determinada forma de articulación de los sistemas de partidos políticos, unos partidos que precisamente elaboran sus programas en función de éstas u otras divisiones relevantes de la sociedad. S. Lipset y S. Rokkan identifican los problemas a los que deben enfrentarse las sociedades para la creación de las condiciones que permitan la competencia partidista o lo que es lo mismo, para asumir bajo la forma de competición partidista aquellas divisiones sociales.

Sea cual sea la estructura de la organización política, los partidos han servido como agentes esenciales de movilización y han ayudado a integrar comunidades locales en la nación o en una federación más amplia.

Un sistema competitivo de partidos protege a la nación contra el descontento de sus ciudadanos: los agravios y los ataques se desvían del sistema global y se dirigen hacia el grupo de los que detentan el poder en ese momento. Esta dialéctica conflicto-integración tiene un interés básico en la investigación de la sociología comparada de partidos políticos y en definitiva se pretende abordar a los partidos como alianzas en conflicto sobre políticas y fidelidades a valores dentro de un cuerpo político más amplio.

Los partidos tienen una función expresiva; elaboran una retórica para la traducción de los contrastes de la estructura social y cultural en exigencias y presiones para la acción o la no acción. Pero también tienen funciones instrumentales y representativas: fuerzan a los portavoces de los diversos puntos de vista e intereses contrapuestos a llegar a acuerdos, a escalonar peticiones y a agregar presiones.

Mediante un modelo simple que parte del esquema cuádruple de Talcott Parsons para la clasificación de las funciones de un sistema social, Stein Rokkan y Lipset desarrollan una interpretación de un grupo de intercambios sociales centrando su propuesta en que las divisiones cruciales y sus expresiones políticas pueden ordenarse dentro del espacio bidimensionales de doble dicotomía, la que representa la dimensión territorial y la dimensión funcional. Así pues ambas funciones, la de la integración y la del conflicto recorren dichas dicotomías.

Nuestro interés por identificar y agrupar las posiciones que se reflejan en la política del agua, de cara a poder realizar una interpretación de sus coaliciones, centra nuestra atención en la hipótesis de que los partidos políticos que debaten y entran en conflicto en torno a la política del agua tienen que manifestar su identidad en relación con los ejes que nos explica el trabajo de Rokkan, pero para llevar a cabo dicho estudio hemos tenido en cuenta la importancia de la crítica interpretativista que cuestionaría la distancia

entre una supuesta ubicación objetiva de los partidos y la interpretación de dicha ubicación por los mismos partidos.

Para poner a prueba nuestra hipótesis hemos analizado el discurso en cada uno de los temas o categorías centrales en las que se han posicionado, pudiendo valorar y cuantificar la importancia de dichas categorías según la clásica división ideológica de izquierda y derecha, dicotomía ideológica, y también en la dicotomía territorial, partidos nacionalistas/regionalistas⁶⁷, partidos estatistas⁶⁸ y de cuyas correlaciones hemos elaborado la siguiente tabla.

⁶⁷ Izquierda nacionalista / derecha nacionalista

⁶⁸ PSOE, PP, IU

Tabla 19⁶⁹. Correlaciones discursivas⁷⁰ entre fuerzas políticas. Elaboración propia. 2006

0,86	correlación entre la dchnac y pp
0,82	correlación entre psoc e iu
0,79	correlación entre iu e izqnac.
0,51	correlación entre dch. e izq nacionalistas
0,94	correlación entre psoc y pp
0,65	correlación entre dchnac. e iu

Según observamos en la tabla nº22, la correlación discursiva, según fuerza política nos emplaza a que se mantiene el patrón izquierda/derecha, como principal eje explicativo del alineamiento discursivo del agua, pero también es de destacar la correlación discursiva de IU con la derecha y la izquierda nacionalista, ya que esa estrategia refuerza su posición relativa en el modelo de partidos a nivel estatal.

En conclusión diremos, que el clásico alineamiento de izquierda/derecha evoluciona hacia una mayor presencia política de los partidos nacionalistas, especialmente en la lucha por el poder en los territorios donde el equilibrio de fuerzas puede variar si se producen alineamientos con las fuerzas políticas nacionalistas o regionalistas, ese es el caso de Cataluña y Aragón. También en ese sentido, podemos observar que el posicionamiento de mayoría absoluta que obtiene el PP, provoca un coste altísimo a CiU, ya

⁶⁹ El coeficiente de correlación de Pearson, va de 0 a 1, es decir, de mínima correlación a máxima correlación

⁷⁰ El concepto de correlación discursiva se forma por el estudio de la correlación de cada una de las categorías que caracterizan el debate por partidos políticos. Pudiendo inferir la afinidad por frecuencia de unidad de texto, o dicho de otro modo, por la importancia de determinados temas para cada fuerza política.

que pasa de –aliado privilegiado– en 1996, a una posición que se ensombrece con el crecimiento político del PP. (2000).

En el caso de la política del agua, puede observarse la importancia del discurso político de la Chunta Aragonesista, que tiene una importancia relativa en la C.A. de Aragón, cara a una posible alianza con el PSOE, generando importante peso de oposición a la política estratégica del agua del PP. Y cuyas consecuencias analizaremos más adelante.

En conjunto, hemos analizado a través del tratamiento de los debates acaecidos en España entre 1993 y 2001 en la prensa, como se han producido polarizaciones en torno a determinadas orientaciones políticas manifestadas por los partidos políticos, pero también hemos observado el trasvase de contenidos vertidos desde un medio hacia otro, detectándose un cierto aprendizaje en el propio proceso de debate. También hemos evaluado la presencia de las organizaciones interesadas en el seguimiento de la política del agua, los grupos de presión y el alcance de sus demandas, hemos seguido la evolución de las organizaciones que, apoyadas en determinadas orientaciones de la gestión del agua han favorecido a unas o a otras, Sociedades de Aguas, Confederaciones Hidrográficas Autonómicas, etc.. Para finalmente acometer el estudio de las correlaciones discursivas entre las distintas fuerzas políticas, pudiéndose constatar afinidades ideológicas.

RECURSOS Y ESTRATEGIAS. ACUERDO O CONFLICTO, EN TORNO A LA POLÍTICA DEL AGUA.

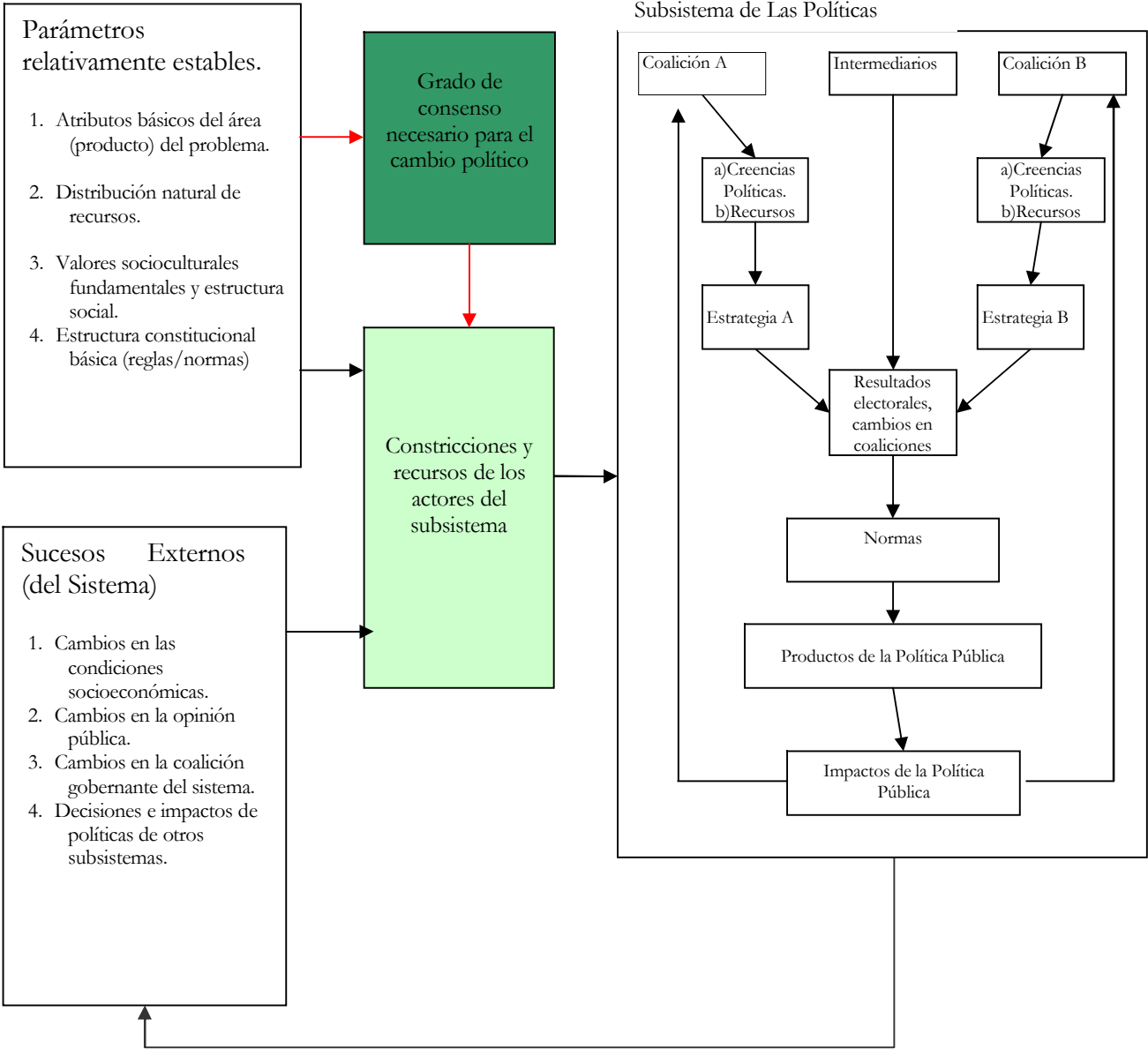


Ilustración 37. A.C.F.: Grado de consenso para el cambio de política.

Nuestro objeto de investigación forma una intersección natural entre los valores culturales y el recurso natural (el agua) y por afectar al modo en que nos relacionamos con el territorio, este vínculo forma parte del cuerpo de creencias políticas nacionalistas o de valoraciones culturales territorial-regionalistas de dicho recurso. Por lo tanto debemos valorar este efecto colateral, este efecto que Archer nos advertía, cuando se entrecruzan en la fase de la interacción social la relación estructura-agencia de forma similar a la fase que relaciona cultura-agencia, provocando confusión entre lo ideacional y lo material.

Nuestra capacidad de colaboración puede observarse por el grado de acuerdo alcanzado en el dilema, pacto versus conflicto, como dos extremos. Pacto y conflicto son dos caras de la misma moneda, dos aspectos de la misma realidad cuyo movimiento pendular marca avances y retrocesos en el *continuum* de la historia. En la perspectiva dialéctica de Guiddens, se afirma que, entre los períodos de cambios y revoluciones y los períodos de estabilidad y paz, son estos últimos los que predominan, siendo, por tanto, el estudio de la normalidad la base del conocimiento de la realidad social.

Para un estudio completo de la dinámica del acuerdo, versus conflicto. Abordaremos la dinámica del –Acuerdo– (el recurso del acuerdo), analizando y comparando la evolución de una problemática específica para distintos contextos sociales y políticos. Analizaremos la importancia del acuerdo en la elaboración de la política del agua en España teniendo en cuenta cómo los actores han diseñado estrategias para el acuerdo, en base a qué parámetros y con qué recursos, sean dialécticos, estructurales o materiales.

Tendremos en cuenta el análisis del debate parlamentario en torno al acuerdo-conflicto y para ello realizaremos un análisis de contenido de los discursos por partidos políticos. Aquí la variable dependiente, los valores y creencias buscarán una explicación desde las variables independientes de los

partidos políticos. Posteriormente probaremos las hipótesis de que dichos valores han constituido el principal elemento de cambio en las estrategias políticas, contrastándola con las opciones estratégicas tomadas, tanto en el campo de los pactos y acuerdos como en los cambios estructurales a que da lugar.

En ese sentido, es especialmente interesante observar la evolución del Plan Jhonston (1955); Wolf, Aron (1996), desarrollado por ingenieros tanto árabes como israelíes, el cual topó con las condiciones adversas de los actores políticos, llevando un proyecto que podría resolver el problema del agua para ambos bandos, al fracaso, probándose que no existían causas objetivas que impidieran una solución al problema sino que procedían del sistema de valores y la correlación de fuerzas de aquellos momentos. Igualmente, los Acuerdos y Pactos llevados a cabo en España, han evolucionado en un contexto favorable, especialmente cuando las condiciones de la correlación de fuerzas políticas han sido favorables, y la discrepancia sustantiva en torno a valores y creencias no ha sido excesiva, por tanto la estabilidad de los pactos también depende de las creencias y valores que participan de dicha política.

Analizaremos si el acuerdo o la falta del mismo, está determinado por unas condiciones políticas favorables. O si, por el contrario, existen otras causas vinculadas a la naturaleza misma del recurso, como por ejemplo, su cantidad o calidad, las detonantes de las condiciones que posibilitan o imposibilitan el Acuerdo.⁷¹

⁷¹ Hemos señalado que la escasez puede condicionar el conflicto y en consecuencia las posibilidades de acuerdo. Si tomamos la variable escasez medio ambiental como variable explicativa obtenemos un curioso resultado. Comparativamente con la problemática europea, la sequía parece ser una problemática mucho más específica de España y sin embargo podemos observar, que durante el período de mayor actividad del debate, y por tanto los acuerdos alcanzados previos hasta su cristalización en la aprobación del PHN (2001) no coincide con los períodos de mayor escasez del recurso. Por lo que debemos concluir que no puede considerarse la escasez de agua como explicación del conflicto, sino más bien a la inversa, siendo la escasez el terreno propicio al acuerdo. Como lo demuestra que durante los últimos 5 años (1995-2000), la Reserva hidráulica es superior a la media de los últimos 10 años (1990-2000), con especial resultado del bienio 1999-2000 por encima de ambas. Según datos del MMA.

El debate en España en torno al acuerdo. Recursos políticos.

El acuerdo es un elemento esencial para una negociación multilateral. Y es, precisamente éste el aspecto complejo de toda la política del agua debatida en España. El acuerdo o el conflicto surgen de la necesidad de armonizar intereses, coordinar valores y establecer un orden jerárquico de prioridades.

El agua, cuya significación varía según la percepción económica, política, cultural, social o territorial que se tenga, fuerza a una lectura co-participativa de cualquier proceso de toma de decisiones, especialmente para aquellos actores que tiene la responsabilidad política de la gestión del agua.

Estos elementos de valores, creencias y concepciones del mundo que comparten diferentes fuerzas políticas, forman los espacios políticos de debate, acuerdo o conflicto, desde donde se originan los actos concretos. Por tanto, los pactos que estudiaremos representan la cristalización de un esfuerzo negociador sobre la base de ciertos valores considerados prioritarios, pero que, lamentablemente no reúnen todos los aspectos valorativos significativos e iguales para todos los interlocutores.

En nuestro análisis de contenidos del período de debates entre 1993 y 2001, hemos podido constatar las dificultades de la terminología que acoge el concepto de “Acuerdo”. Desde una visión amplia del criterio que hemos identificado como “Negociación” observamos lo siguiente:

Los criterios para negociar algún tipo de acuerdo se nos presenta bajo los principios de solidaridad y equilibrio territorial principalmente. Esta búsqueda de acuerdo sobre la base de dichos principios corresponde fundamentalmente al período que va, dentro de la etapa de gobierno del PP,

de 1999 a 2001. La búsqueda del acuerdo, forma parte esencial de su discurso político y representa el 6,98 % del discurso total, formando parte del segundo bloque de temas con mayor presencia en el debate.

Asimismo, podemos señalar que el discurso de la “negociación” representa, por fuerzas políticas, valores muy distintos:

Tabla 20 Valores de la categoría –negociación– en U.T. (%). Elaboración propia. 2006

	izqnac.	iu	psoe	pp	dchnac.
Negociación	12	1,2	18,6	40,1	5,5

Estos valores deben ser considerados en el detalle de la significación expresada por cada fuerza política, destacando la participación de todo el arco parlamentario en lograr algún tipo de acuerdo, siendo IU la fuerza política con menos disposición al acuerdo, dada la diferencia conceptual que presenta respecto de los planteamientos predominantes. Los principales argumentos vertidos en el discurso son:

La Izquierda Nacionalista (Regionalista):

- Discrepancia respecto del Trasvase del Ebro. O
- Irracionalidad en la gestión del agua. V
- Ilegitimidad con la normativa europea. V
- Antiecológico. V
- Centrado en Infraestructuras. O
- Discrepancia respecto del Pacto del Agua (Aragón). O

I.U.

- Ausencia de consenso en la Cámara. O.
- Ausencia de consenso en la Sociedad. V

PSOE

- Crítica a la falta de respaldo de Bruselas O.
- Falta de capacidad política para llegar a acuerdos. V
- Acusación de provocar enfrentamientos ínter territoriales y sociales. V
- Falseamiento de datos y engaños. V
- Ausencia de voluntad de diálogo. V
- Descoordinación con el diseño de la política de aguas europea. O
- Carencia de voluntad para llevar a cabo compromisos electorales V.
- Problemática emblemática del Estado. V

PP

- Apoyo de las comunidades de regantes y todos los usuarios. O
- Negociación con colectivos ecologistas, comunidades autónomas e interesados. O
- Voluntad de llevar a cabo las obras del Pacto de Aragón. V
- La sostenibilidad como objetivo después del PHN. V
- Plan de regadíos después del PHN. O
- Ejercicio de vertebración de España. V
- Ejercicio de racionalización del uso del agua y gestión medioambiental de la misma. V

- Discrepancia por el enfrentamiento provocado por el PSOE entre territorios. O
- Acuerdo y Apoyo de Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE. O
- Gran capacidad de consenso y de llegar a Acuerdos. V
- Pactos previos con CiU para admitir enmiendas al PHN. O
- Visión de Estado. V
- Resolución del gran hito de garantizar el abastecimiento a todos los rincones de España. O
- Oposición a la patrimonialización del río Ebro. V
- El Pacto del Agua (Aragón), es un gran acuerdo sobre infraestructuras. O
- El agua sobrante, después de realizadas las infraestructuras se pierde en el mar. O
- La política del agua es un problema de Estado. V
- Cumplir con el criterio de la Solidaridad. V
- Defensa del Medio Ambiente y dentro de él la política hidráulica. V

La derecha nacionalista (Regionalista)

- Llevar a cabo el Pacto del Agua (Aragón) O
- Otro Pacto como alternativa al PHN. V
- Equilibrio Hídrico de España. V

Las posturas de la izquierda nacionalista o IU suponen un mayor enfrentamiento y una menor disposición al acuerdo debido a que existe un choque frontal a los supuestos básicos de los argumentos de PP, PSOE y derecha nacionalista. Incluso la posición de IU parece, en este tema, ir a la

zaga de los acontecimientos, sumándose a las movilizaciones y al clima de protesta generado desde Aragón principalmente.

El otro obstáculo al acuerdo derivado de las posiciones izquierdistas procede de la carga eco-científico-técnica del modelo con el que se pretende gestionar el agua. Desde ese punto de vista, el enfrentamiento es total, ya que el PP garantiza los contenidos medio ambientales de su Plan, basado fundamentalmente en los aspectos de recuperación del Delta, reciclado de aguas y complementos técnicos de desalación.

El PSOE acusa dos ambigüedades importantes, por un lado, argumenta que la voluntad de resolver dicho problema de Estado se inició bajo su mandato, también mantiene su disposición al acuerdo en el tema del Pacto de Agua (Aragón) y no se enfrenta directamente al modelo de gestión del agua, si bien, por otra parte, se apoya en las reivindicaciones aragonesistas para desautorizar dicho Plan, por el camino de no cumplir con los requisitos de la Unión Europea en materia de Aguas.

Así pues, rentabiliza el conflicto desatado en Aragón, mediante una revisión de los Pactos de Agua, un enfrentamiento directo al Traspase del Ebro

Si separamos bajo el criterio de argumentos objetivos y argumentos valorativos el conjunto de unidades de contenido. Buscando el objeto de los argumentos defendidos, podremos evaluar, más certeramente el cuerpo de ideas y el peso de sus concepciones, de ese modo y siguiendo a Sabatier, identificar el cuerpo duro de dichas creencias del cuerpo flexible.

Subsistema de Actores. Márgenes y recursos.

Tabla 21 Argumentos y valoraciones del debate relativas al "Acuerdo". Elaboración propia. 2006

<i>PARTIDO</i>	<i>U.T.</i>	<i>VALORACIONES</i>	<i>U.T.</i>	<i>REFERENCIAS OBJETIVAS</i>
PP	10	<p>Visión de Estado. Voluntad de llevar a cabo las obras del Pacto de Aragón. La sostenibilidad como objetivo después del PHN. Ejercicio de vertebración de España. Ejercicio de racionalización del uso del agua y gestión medioambiental de la misma. Gran capacidad de consenso y de llegar a Acuerdos. Oposición a la patrimonialización del río Ebro. La política del agua es un problema de Estado. Cumplir con el criterio de la Solidaridad. Defensa del Medio Ambiente y dentro de él la política hidráulica.</p>	9	<p>Apoyo de las comunidades de regantes y todos los usuarios. Negociación con colectivos ecologistas, comunidades autónomas e interesados. Plan de regadíos después del PHN. Discrepancia por el enfrentamiento provocado por el PSOE entre territorios. Acuerdo y Apoyo de Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE. Pactos previos con CiU para admitir enmiendas al PHN. Resolución del gran hito de garantizar el abastecimiento a todos los rincones de España. El Pacto del Agua (Aragón), es un gran acuerdo sobre infraestructuras. El agua sobrante, después de realizadas las infraestructuras se pierde en el mar.</p>
PSOE	6	<p>Falta de capacidad política para llegar a acuerdos. Acusación de provocar enfrentamientos inter territoriales y sociales. Falseamiento de datos y engaños. Ausencia de voluntad de diálogo. Carencia de voluntad para llevar a cabo compromisos electorales Problemática emblemática del Estado.</p>	2	<p>Descoordinación con el diseño de la política de aguas europea. Crítica a la falta de respaldo de Bruselas</p>
IU	1	Ausencia de consenso en la Sociedad.	1	Ausencia de consenso en la Cámara.
Izq. Nac.	3	<p>Irracionalidad en la gestión del agua. Ilegitimidad con la normativa europea. Antiecológico.</p>	3	<p>Discrepancia respecto del Trasvase del Ebro. Centrado en Infraestructuras. Discrepancia respecto del Pacto del Agua (Aragón).</p>
Dch. Nac.	2	Otro Pacto como alternativa al PHN. Equilibrio Hídrico de España.	1	Llevar a cabo el Pacto del Agua (Aragón)

Así pues dentro de un análisis de contenido los discursos que caracterizan la voluntad de negociación y la posibilidad de acuerdo gira alrededor de diferentes perspectivas o posicionamientos globales, que en nuestro estudio hemos llamado “Valoraciones”, pero que, al mismo tiempo, se dan argumentos que expresan contenidos normativos o hechos específicos

que ilustran el contexto desde donde se interpreta la realidad y se construyen esas “Valoraciones”, a esos argumentos les hemos denominado “Referencia objetiva”. Dicho cuerpo de argumentos representan los espacios del discurso que permiten una negociación, es decir, son el espacio donde se manifiesta el cuerpo de ideas y creencias susceptibles de negociación y que favorecen un determinado tipo de acuerdo.

Así pues, para el Partido Popular, las valoraciones de su capacidad de negociación se apoyan en los acuerdos previos alcanzados en todos los niveles de negociación; en el apoyo recibido de Comunidades Autónomas, Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura que se reflejaría en el Consejo Nacional del Agua. La negociación realizada con ecologistas, regantes y usuarios. Los acuerdos previos para aceptar enmiendas cara a la votación del PHN. En definitiva, una capacidad probada en todos los niveles de participación, social, política, ínter territorial y parlamentaria. Su visión de Estado, es demostrada por la armonización de todos los intereses concurrentes y su negativa a la patrimonialización del Ebro, argumento que se apoya en los actos de protesta organizados desde la C.A. de Aragón. Esa capacidad de negociación se convierte en el eje sobre el que girará el trabajo de la oposición y también constituye el principal punto de acuerdo entre las dos fuerzas políticas principales. Aunque no se manifieste explícitamente, El PSOE no se opone a una visión de Estado, de hecho argumenta que fue bajo su mandato cuando empezó a solucionarse este –gran problema-, la garantía de abastecimiento de agua a todos los españoles independientemente de su lugar de residencia. También constituye un punto de conexión no explícito sus coincidencias en materia de gestión, pues pese a manifestarse el PSOE a favor de un modelo de gestión de la demanda, no descarta el uso y desarrollo de las infraestructuras de aguas superficiales, sosteniendo el enfrentamiento al Tránsito del Ebro, piedra donde tropieza el PHN del PP y bastión de las fuerzas opositoras en Aragón.

Así pues, la estrategia de oposición del PSOE al PP se basa en dividir el papel de interlocutor válido para realizar una política de Estado con éxito ínter territorial. El PP, que diseñó su PHN apoyándose en los estudios iniciados por el PSOE en 1992, introduce cambios importantes que abren la puerta a criterios medio ambientalistas, que se diseñaron cara a la obtención de los fondos europeos que financiarían aspectos especialmente significativos del PHN, como el Trasvase del Ebro. Esa apertura a **criterios medio ambientalistas** constituirá la principal vía de penetración de los argumentos de la oposición y que a la altura del 2000, después de la Directiva Marco del Agua 2000/60 C.E., y de los cambios en la correlación de fuerzas de Aragón, representará el punto de apoyo sobre el que girará el cambio en la política del agua, como así lo reflejan los porcentajes en las unidades de texto (U.T.) que hemos analizado en el debate parlamentario, llegando a representar el 22,4%, por encima del debate económico con el 21,8% de las unidades de texto concentradas en esas categorías.

Así pues, el aprendizaje que realiza el PP y el PSOE respecto a las condiciones en las que se va a llevar a cabo el PHN, son distintas. El PP introducirá importantes cambios en el proyecto de PHN del 1993, sobre todo reduciendo algunas infraestructuras, e insertando desaladoras y depuradoras que contribuirán a dar al PHN un carácter más acorde con los criterios de sostenibilidad exigidos desde la C.E. El PSOE, atrincherado en unos resultados electorales negativos, tiene dificultades para ejercer una oposición, sobre todo compatible con las posiciones territoriales que su partido tiene la obligación de defender. El problema de ejercer una oposición a nivel estatal congruente con un proyecto político concreto y de Estado, le lleva a dar cobertura a los argumentos medio ambientalistas que son defendidos con contundencia por la izquierda nacionalista (regionalista), formando un frente común en donde se había roto la unidad de acción del PP, en la C.A. de Aragón.

En definitiva, podemos decir que los argumentos medio ambientalistas han ganado peso en el debate político, especialmente por la vía de la política ínter territorial.

Para IU, el problema sigue siendo la falta de negociación, que lo refleja en los argumentos de ausencia de consenso en la sociedad. Dicha ausencia no es, para IU, más que su forma de colaborar en el ejercicio de oposición que se manifiesta en la C.A. de Aragón, frente principal de cambio político. Para la izquierda nacionalista (regionalista) los argumentos de peso son el diseño de un Plan para generar infraestructuras que debilitarán los equilibrios ecológicos del Ebro y que no cuentan con el aval europeo. Dicha postura, intenta frenar la principal obra en discusión, el Trasvase del Ebro, ese constituye el principal nodo de colaboración en la acción de oposición al PHN.

Respecto de los argumentos de la derecha nacionalista (regionalista), se expresa la necesidad de establecer un equilibrio hídrico nacional e incluso re-pactar un nuevo PHN. La finalidad de dicha estrategia es negociar un modelo de gestión que permita una mayor competencia política en la gestión del recurso, sobre todo a la vista de la sensibilidad que se percibe en el debate parlamentario por la estrategia del PSOE, muy influenciado por la correlación de fuerzas de los territorios autonómicos.

Resumiendo.-

En resumen, podemos afirmar que el debate parlamentario expresó, en la década de los noventa, un cambio de política donde los argumentos medio ambientalistas representaron un papel muy significativo y que se abrieron camino por la influencia favorecedora de la Directiva Marco y por la correlación de fuerzas en la Comunidad Autónoma de Aragón, principal territorio afectado por el trasvase del Ebro como cuenca cedente en el Plan

Hidrológico Nacional. Al mismo tiempo sus logros, aunque revisados con el cambio de gobierno del 2004, se han convertido en un importante argumento para el desarrollo de un nuevo modelo de gestión de la demanda del agua en España, que se centra en el criterio de sostenibilidad, en lo que al agua se refiere, pero que fluye con mucha lentitud en un panorama caracterizado por un modelo de gestión de la oferta, predefinido desde hace más de 50 años.

Así pues, el principal acuerdo que ha de considerarse es el acuerdo tomado por la mayoría parlamentaria que en el 2001 favoreció la aprobación del Plan Hidrológico Nacional. Es decir, un acuerdo que constituyó la cima de una serie de acuerdos previos, una estrategia de negociación en toda regla, que tendrá como principal objetivo la articulación de un consenso bajo la dicotomía centro-periferia, es decir entre la planificación centralizada (del gobierno nacional) y la autoridad territorial descentralizada (de las comunidades autónomas).

Por tanto, las estrategias llevadas a cabo por los actores políticos reflejan la influencia de determinadas concepciones del acuerdo, siendo más proclives al consenso quienes comparten un mismo sistema de creencias. Este sistema de creencias determina con mayor contundencia las posiciones relativas de los actores, como se puede observar en la estrategia de pactos del PP, que aglutina a Comunidades Autónomas de distinta orientación ideológica (Castilla La Mancha –PSOE-, Andalucía –PSOE- y Extremadura –PSOE-, País Valenciano –PP-, Murcia –PP-), dado que les une una misma concepción de gestión del recurso. De ese modo, sólo una correlación de fuerzas que esté basada en otro sistema de creencias, cuya presión incida en la estructura de la estrategia contraria, puede actuar de oposición. Lo que se puede observar mediante el discurso de la coalición formada por Izquierda Nacionalista y el Partido Socialista a partir del 2001, que expresan en la crítica sobre los temas de la Sostenibilidad e incumplimiento con la Directiva Marco

(2000/60 UE) y que cristalizará en el compromiso político adquirido tras el cambio de la correlación de fuerzas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

CAPÍTULO 5

SUBSISTEMA DE LAS POLÍTICAS

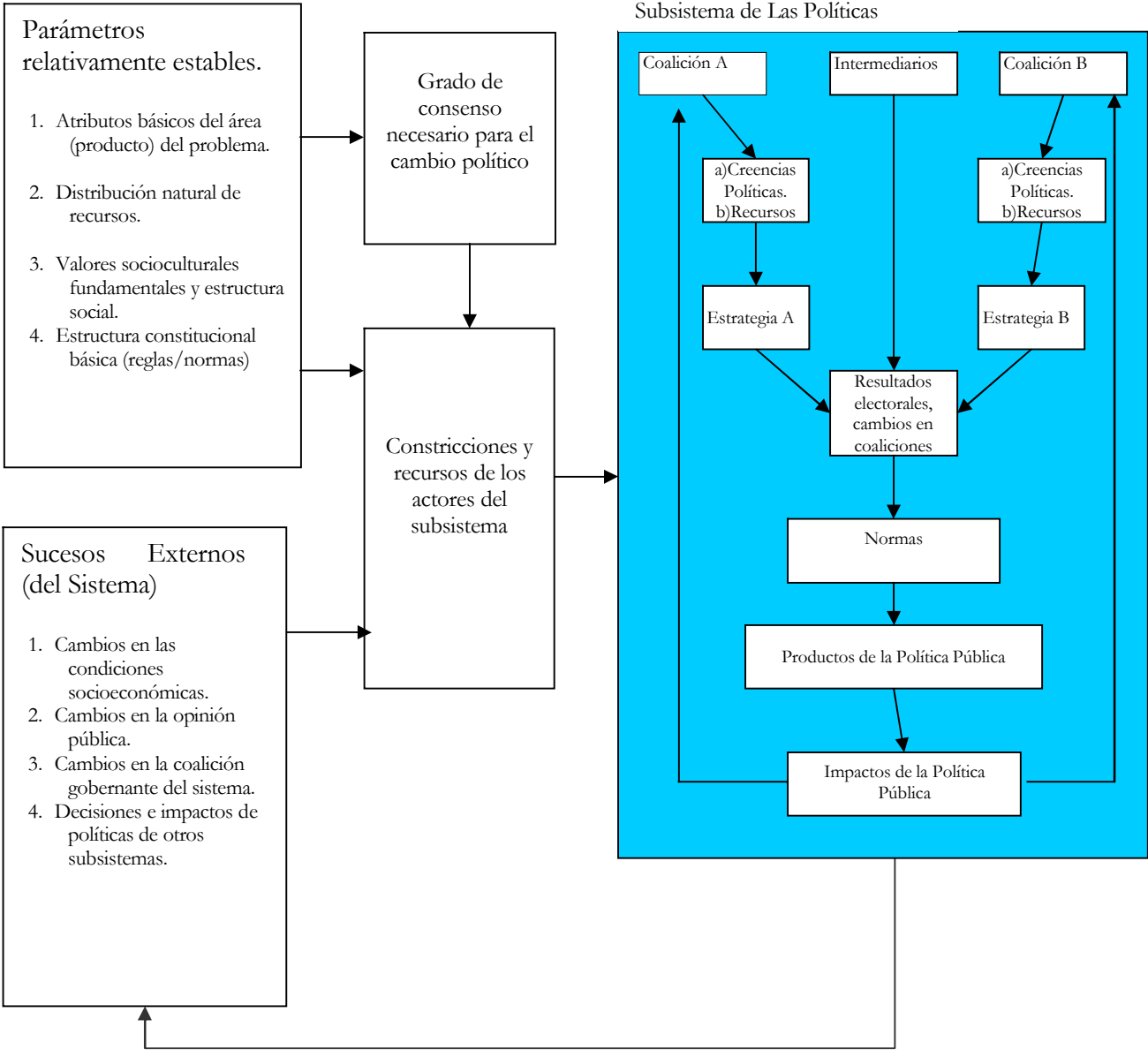


Ilustración 38. A.C.F.: Subsistema de la Política.

El subsistema de las políticas reúne a un conjunto de relaciones que estudiaremos pormenorizadamente. Se trata de analizar como los actores utilizarán determinados recursos para el desarrollo de su acción, recursos (informativos, políticos, divulgativos, debate, de negociación) que reflejarán un aprendizaje (learning) en el planteamiento de sus ideas y en las estrategias para alcanzar sus objetivos. Buscamos entonces conocer como manejan dichos recursos hacia una reformulación de las estructuras (conjunto de valores y sistemas de creencias dominantes) y por tanto en la elaboración de un nuevo marco de relaciones entre los agentes y dichas estructuras.

Una vez examinado el marco general a través de las variables exógenas de nuestro modelo de investigación en los capítulos dedicados a los Parámetros estables y a las circunstancias políticas contextuales que afectan a la política del agua, así como identificado a los actores y sus recursos (informativos, divulgativos, fuerza política, responsabilidad competencial, etc...) para concretar el marco de agencia. En este capítulo analizaremos a qué alineamientos, en el contraste de creencias y valores mantenidos por los actores, darán lugar. De dichos alineamientos o coaliciones estudiaremos las estrategias negociadoras y las posibilidades de acuerdo, todo ello se someterá a una prueba de validez al contrastarse con los cambios de gobierno que hayan cristalizado dichas coaliciones y evaluar así el proceso de aprendizaje y de comprensión de la nueva situación en la política del agua. Este último aspecto tiene consecuencias sobre el marco de los recursos y sobre futuras estrategias de negociación.

**ALINEAMIENTOS Y VALORES DE LOS NUEVOS
INTERMEDIARIOS POLÍTICOS.**

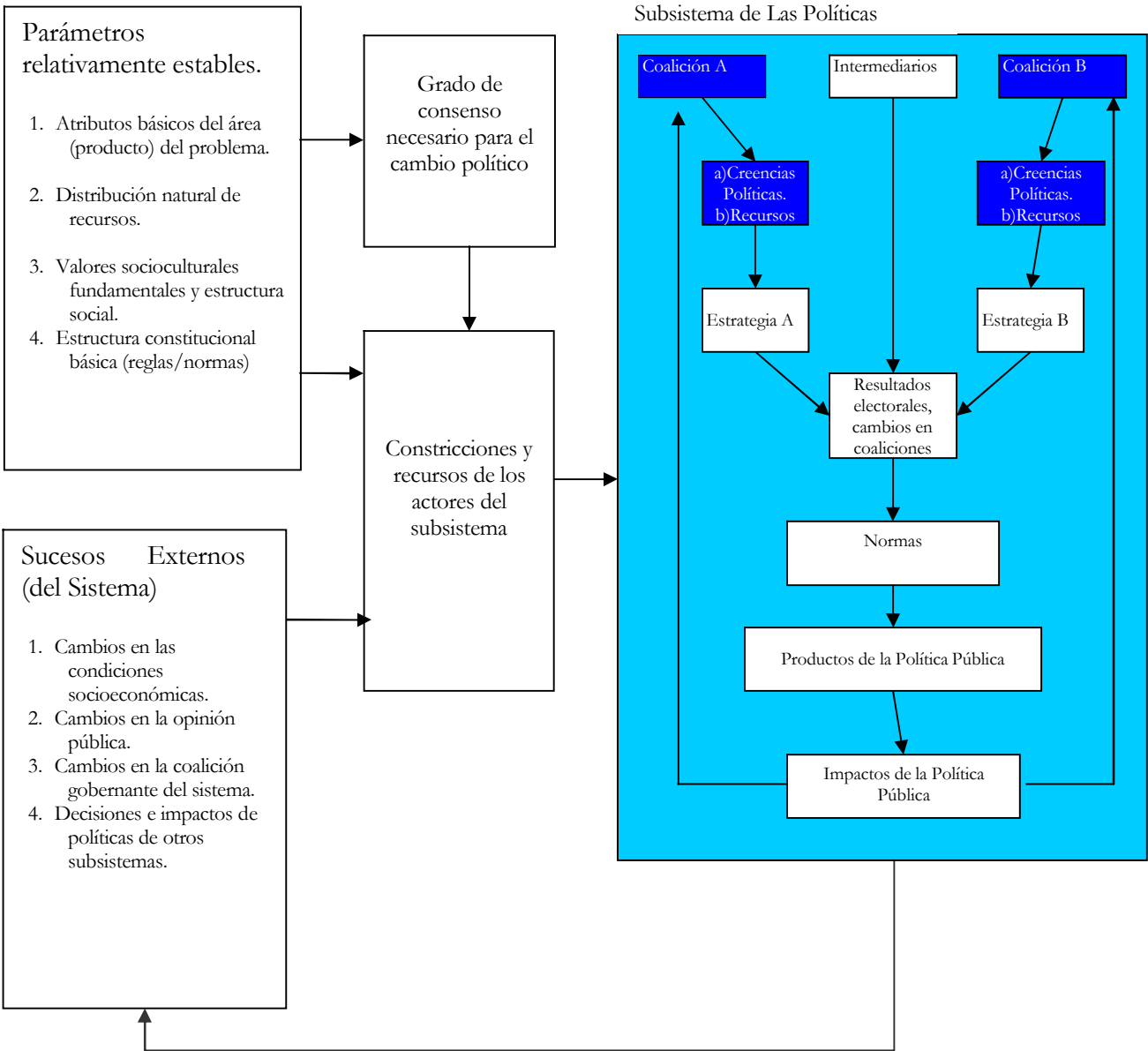


Ilustración 39.: A.C.F.: Coaliciones, Creencias y Recursos.

Valores y sistema de creencias, el núcleo principal..

El sistema de coaliciones promotoras se aglutina, cada una, alrededor de un subsistema de creencias que permite la articulación de un proceso negociador y una valoración de la rentabilidad obtenida, es decir, de un aprendizaje sobre las estrategias llevadas a cabo y los recursos empleados. Así pues, podríamos decir que las distintas coaliciones promotoras se agrupan entorno a dos grandes núcleos de temas esenciales. Unas, centran su discurso alrededor de valores y principios como: -Unidad de la nación-, -Solidaridad ínter territorial-, -Visión de Estado-, -Principio de eficiencia-, -Desarrollo económico-, estos principios y valores consiguen aglutinar a aquellos actores más vinculados a las posiciones ideológicas del Partido Popular, compartiendo con las posiciones de los que hemos agrupado en la categoría de -Derecha Nacionalista- aspectos como -La obligación moral y jurídica del Estado- para garantizar el desarrollo territorial de las Comunidades Autónomas-, o la financiación de las grandes obras hidráulicas dentro de los territorios, concediendo al Estado el protagonismo relativo de su financiación, pero reclamando el protagonismo de la Administración autonómica en su gestión, además comparten con el PP aspectos como la búsqueda de eficiencia a través de la participación de la iniciativa privada en la gestión del recurso. En síntesis, -Papel redistributivo, del recurso agua, por el Estado y - Defensa de la iniciativa privada en la gestión-. Los otros grupos de coaliciones manejan otros valores y principios esenciales. -La defensa del Dominio Público- frente a los gestos de intervención de la iniciativa privada. -La solidaridad social- como factor esencial en el uso del agua para el fomento del desarrollo económico, -Ecologismo- como principio frente a la visión mercantilista de los recursos naturales, -Autonomismo- mayor responsabilidad de la gestión a través del protagonismo de las Comunidades Autónomas. Estas posiciones son defendidas principalmente por las corrientes afines al PSOE. La izquierda Nacionalista/Regionalista, además de

centrar sus grandes posiciones de principio sobre el –Ecologismo- o –La Defensa de una nueva cultura del agua-, son especialmente sensibles a la – Participación social directa- frente a organismos de participación centralizados, fomentando el localismo en la organización de los recursos hídricos. Así pues, parece distinguirse dos grandes grupos de tendencias y estrategias entre los actores políticos. Sin embargo, la posibilidad de que el debate facilite un intercambio de ideas entre ambas coaliciones adscritas, globalmente, a la clásica división –izquierda, derecha-, no puede apreciarse en ese plano de posiciones innegociables. Será pues en el terreno del debate donde las ideas no buscan cerrar filas sino ofrecer objetivos y estrategias factibles y asumibles en una cierta coherencia racionalista. En definitiva, un cuerpo de ideas más flexible y más imbuido de información científica, cristalizado en torno a dos grandes modelos de gestión.

Los Modelos de Gestión. El núcleo político.-

El objetivo del análisis de los modelos de gestión es comparar las dos principales opciones existentes ofreciendo una explicación de sus características y apoyos tecnológicos, elementos esenciales que desencadenan consecuencias en las políticas territoriales y en el cuestionamiento de los usos tradicionales del agua.

Representa un nivel secundario del sistema de creencias y un terreno de alternativas vinculadas con las grandes líneas de los valores principales., por lo tanto constituye un abanico de oportunidades para la gestión del recurso entre el que se ha de posicionar los actores.

El dilema se circunscribe a si gestionamos para aumentar el suministro o para disminuir la demanda. Ambos procedimientos forman parte de la

necesidad de gestionar un recurso escaso y, desde este punto de vista, es un criterio de decisión racional optimizar los beneficios en relación con los costes, teniendo en cuenta que se trata de una decisión colectiva y que afecta al diseño estratégico del recurso. Existen, por tanto, un conjunto de medidas o claves que caracterizan a cada uno de los modelos y que pueden agruparse en opciones unilaterales o opciones cooperativas (Aron, Wolf, 1972).

Existen dos modelos que se definen, principalmente por los criterios de oferta y demanda. Dichos criterios agrupan a un conjunto de variables que contribuyen a describir las medidas más características.

El modelo de gestión de la oferta:

Dicho modelo se caracteriza por:

1. Uso preferente de la obra civil:
 - a. Embalses.
 - b. Trasvases.

Constituye una característica histórica de los proyectos de obra civil que parten de los principios de la primera revolución industrial, donde el agua era un bien esencial en el proceso de industrialización y urbanización. (En el caso de España).

2. Gestión administrativa predominantemente centralizada.
 - a. Costes subvencionados.

El protagonismo del Estado en la gestión y planificación en las grandes obras de canalización del agua tienen un importante componente político pues provocó cambios en los gobiernos bajo el reinado de Isabel II,

así como representó un instrumento de equilibrio social y de salubridad pública. Además las estructuras de cuenca (Confederaciones Hidrográficas) derivaban de ese criterio centralizado de los recursos, principalmente de aguas superficiales.

3. Gestión privada complementaria o predominante, según estructura económica del país.

La vieja legislación del agua en España nos da cuenta de esta otra característica del modelo de gestión de la oferta predominante en España. La titularidad pública del agua se venía compaginando con el régimen de concesiones que afectaba a una demanda del agua principalmente agrícola e industrial (saltos de agua, explotación eléctrica). Ello también configuró la estructura de la participación centrada en sus principales usuarios.

4. Igualitarismo. No distingue usuarios (consumidores finales de usuarios productivos).

Aunque el agua es un logro social el igualitarismo con el que se ha tratado la gestión económica del recurso ha provocado que sean los procesos productivos los que trasladen el coste de un precio “homogéneo” subvencionado por el Estado a los productos de consumo. Siendo una subvención implícita a usuarios industriales o agrícolas con el vínculo de intereses que supone la gestión sobre la producción.

5. Valores:
 - a. El agua es un signo de progreso (“a más agua más progreso”)
 - b. El agua es un bien económico.

El espíritu del viejo industrialismo ha tenido su mejor defensa en las grandes obras hidráulicas, la percepción del beneficio del agua, la relación directa entre la ingeniería y el progreso agrícola también se prolongó hasta el

desarrollismo con los servicios, especialmente la industria turística. Agua-economía-progreso han sido conceptos ampliamente valorados y ha representado una de esas verdades invariables que parecen superar los espacios y los tiempos. Como alternativa suele presentarse un modelo de gestión denominado...

Modelo de gestión de la demanda.

Incluye medidas para el aumento del recurso y para la disminución de la demanda, dicho modelo se enmarca en los sucesivos proyectos que han intentado resolver situaciones políticas muy afectadas por la escasez del agua. Se subdivide en dos grupos de opciones de decisiones o medidas a tomar para el desarrollo del modelo. La opción unilateral y la cooperativa. Entre la primera podemos describir las siguientes:

1. La opción unilateral de disminución de la demanda:
 - a. Medidas referidas a la acción ciudadana.
 - i. Control de ubicación de la población.
 - ii. Racionamiento.
 - iii. Concienciación pública.

La característica más significativa de estas decisiones parte de asumir el protagonismo que adquieren los consumidores finales del agua, a los cuales se les invita a controlar de forma auto consciente tanto el racionamiento como el crecimiento de la población. Ello nos indica que no pueden ponerse en marcha medidas restrictivas de los hábitos o usos sin un compromiso reflexivo de la opinión pública y por tanto no meramente consultivo. Ello implica cambiar los valores que inducen al consumo y aumentar el grado de responsabilidad de los ciudadanos con los correspondientes efectos en la

participación que es la garantía y el espacio de “monitorización” de que dichos cambios se consolidan.

Continuando con las medidas de disminución de la demanda, contemplamos las ...

b. Medidas económico-limitativas.

- i. Permitir que el precio de agua refleje los verdaderos costos (incluso los mercados de agua nacionales)
- ii. Agricultura eficiente:
- iii. Irrigación por goteo
- iv. Tecnología de Invernadero
- v. Ingeniería genética para resistencia a la salinidad y la sequía

Estas medidas apuntan a una necesaria coordinación de conocimientos científico-técnicos, ello introduce una nueva característica en el modelo de disminución de la demanda se trata de la relevancia del conocimiento para el desarrollo del modelo de gestión, así pues la participación y el interés científico en los modelos de gestión modifica el cauce, meramente consultivo que han protagonizado las ramas del conocimiento utilizadas para la gestión tradicional del agua. (Ingenieros de obra civil principalmente).

Por el lado del aumento del suministro el modelo de gestión de la demanda se inscribe en medidas como:

- 1. Reciclado de aguas.
- 2. Incremento de caudal y almacenamiento (incluido la recarga artificial de aguas subterráneas)
- 3. Siembre de nubes
- 4. Desalinización

5. Aumento de acuíferos fósiles

Estas medidas hacen hincapié en la variedad de conocimientos y esfuerzos técnicos que deben desarrollarse para una acción conjunta que garantice el suministro de modo estable y sostenible.

Finalmente, el otro grupo de opciones, las llamadas cooperativas van enfocadas al reequilibrio del recurso en un contexto internacional, sus medidas principales son:

- a. Compartir información y tecnología
- b. Mercado internacional del agua para incrementar la eficiencia en la distribución.
- c. Trasvases.
- d. Acoplamiento de planes regionales.

Hay que destacar que las medidas cooperativas están inspiradas en las limitaciones naturales dentro de un contexto internacional, donde el protagonismo del Estado⁷² como agente de las relaciones internacionales esgrime ante una situación de escasez estructural⁷³ y por tanto sólo pueden aplicarse en determinados contextos de colaboración internacional.

⁷² Todos los análisis que parten de la variable medioambiental como variable independiente o causa de los conflictos políticos, tienden a reducir el papel de los estados, ya que el deterioro medioambiental parece tener origen en una malignidad general de la peculiar orientación del desarrollo económico actual. Dicha actividad se basa, fundamentalmente en el consumo de recursos naturales por encima de su capacidad de recuperación y por la acción contaminante que el uso de dichos recursos genera. Así pues, ante el punto de vista ecológico, la cuestión se nos presenta como consecuencia de la acción depredadora de aquellos que ambicionan unas cotas de desarrollo y de consumo superiores a las que tolera el medioambiente (Homer-Dixon, 1999).

⁷³ La Escasez Estructural proviene de una desigual distribución de los recursos – ellos se presentan concentrados en las manos de unos pocos mientras la población restante sufre recortes del recurso- .

En cuanto característica, dentro del modelo de gestión de la demanda respecto del modelo de gestión de la oferta, es que hay que considerarlas medidas supletorias y no principales.

En ambos modelos subyace, por tanto, tres componentes esenciales, 1) la necesidad de garantizar el acceso al agua, 2) Las aportaciones de las nuevas tecnologías del agua y 3) Los nuevos enfoques en la participación y la responsabilidad de la gestión.

Ambos enfoques polarizan sus alternativas respecto de un determinado contexto de escasez medio ambiental, se trata de la escasez estructural y por tanto la interpretación del problema de la gestión como un problema de equidad, de ahí su vínculo con el orden superior de valores esenciales.

También hemos de destacar que una apuesta hacia nuevas tecnologías supone una excesiva confianza en las soluciones técnicas, así como un exceso de confianza en la reacción subjetiva de la población hacia los fines que pueden interesar sólo al gestor del modelo. (aumento de la participación ciudadana, concienciación, educación e información). Exige una mayor definición del papel protagonista (asociaciones, instituciones y administraciones, ciudadanos interesados, usuarios o afectados, medios de comunicación, etc.) y se relaciona con el sistema de creencias más profundo en los planos de legitimidad y representación.

Asimismo, las opciones que intervienen sobre el transporte o trasvase de recursos, actúan directamente sobre los valores de Soberanía, cuando se dirimen recursos hídricos compartidos entre Estados o de articulación territorial de las competencias en administraciones de segundo nivel⁷⁴,

⁷⁴ Llamáramos de primer nivel a las administraciones estatales, de segundo nivel a las autonómicas y de tercer nivel las locales y municipales.

especialmente si se combina territorio con cultura y cultura con identidad nacional.

En conclusión, el escenario de cambios en el plano socio económico, donde hemos distinguido aspectos de la estructura productiva, el marco estructural de la gestión y el marco estratégico del desarrollo económico, nos inducen a inferir que los cambios estructurales que afectan a la política del agua, relacionan muy directamente, a los criterios elegidos para tomar decisiones en dichas estructuras con temas básicos de un determinado sistema de creencias profundo, en donde se tratan aspectos esenciales como la Solidaridad, la Soberanía, la Cultura, la Democracia o la Legitimidad.

Al mismo tiempo podemos inferir que tales estructuras representan un terreno en donde diferentes opciones concursan. Y que dicha competencia expresa los objetivos e intereses de distintos sectores sociales

Valores en el debate parlamentario.-

Para realizar un análisis del alineamiento de las coaliciones acaecida entre 1993 y 2001 hemos partido de un requisito metodológico básico. Se trata de analizar el marco de valores, creencias o ideas que aglutinan temáticamente el discurso político y que en consecuencia provoca corrimientos, paralelismos y oposiciones discursivas, independientemente de sus números de escaños. Las aportaciones en el estudio de los cleavages (claves) que Stein Rokkan y Lipset (1967) realizaron, permiten identificar varios alineamientos que configuran la identidad de los partidos políticos (Duverger, M. 1984). La perspectiva conductista que les caracteriza es manejada en el neo institucionalismo como aportación para la comprensión de la relación entre estructura-agencia, en la que subyace el dilema de los límites para la acción. En ese sentido buscamos cuales son los límites funcionales del comportamiento político para poder comprender las estrategias posibles. Así pues se aprovecha la búsqueda causal del

conductismo que podríamos concretar en la pregunta ¿cuáles son los factores que caracterizan el agrupamiento de los partidos? Con la perspectiva realista que reconoce que los factores son expresados en estructuras no observables al margen de un proceso de escudriñamiento o de desvelamiento de su forma aparente, si tenemos en cuenta el enriquecimiento metodológico de la crítica interpretativista que incide en la capacidad explicativa de la expresión como reflejo de la autoconstrucción del mundo, nos vemos emplazados a realizar un estudio sistemático de las categorías predominantes que caracterizan el discurso político, observando las estrategias y las decisiones que movilizan las coaliciones cara a obtener un esquema general del alineamiento político en torno a la política del agua. De ahí nos hemos centrado en el análisis de contenido del discurso parlamentario mediante Técnicas cualitativas. Como preguntas de investigación se parte de... ¿qué categorías predominan en el discurso políticos? Y ¿qué categorías agrupan las diferentes posiciones ideológicas?

El alineamiento de las fuerzas políticas que se observa en el debate sobre el agua, dentro del cambio de política ocurrido entre 1993 y 2001, según hemos observado en nuestro estudio sobre el debate parlamentario del agua⁷⁵, ver siguiente tabla, permite conocer los temas alrededor de los que se agrupan las fuerzas políticas (Gunther, Richard, José Ramón Montero, y Juan J.Linz, 2000), formando ciertos alineamientos significativos.

⁷⁵ En nuestra investigación, las unidades de análisis fueron determinadas como unidades de texto o conjunto de párrafos que expresaban los contenidos a investigar. Dichas unidades fueron procesadas mediante el programa informático N° Vivo 6 de Qualitative Research Software⁷⁵ International Pty. Ltd. (www.qsrinternational.com). Las categorías, que se explicitarán con detalle en la descripción del análisis parlamentario, se definieron una vez unificadas todas las agrupaciones previas de los contenidos, según se ha descrito en la metodología. Los datos del análisis parlamentario se extrajeron de la base de datos de la Biblioteca del Congreso, delimitando el tiempo y filtrando todos aquellos documentos que no contenían expresiones o contenidos relacionados con la política de aguas interiores. El resultado fueron 52 documentos (ver anexos). Dichos documentos, fueron, a su vez, reducidos a sus unidades de texto, a partir de las cuales se hizo una primera clasificación de 108 categorías, que, una vez agrupadas y codificadas por su similitud o repetición se redujeron a 12 categorías básicas sobre las que se pudo establecer relaciones e inferencias.

Tabla 22 Análisis de agrupamiento político según unidades de texto en el discurso. Elaboración propia. 2006

% de unidades de texto (U.T.) Según discurso y fuerza política.						
Categorías ⁷⁶ / posicionamientos políticos	%izqnac	%iu	%psoe	%pp	%dchnac.	Agrupamientos políticos según el tipo de discurso
Economía	16,17	18,20	22,22	22,14	40,77	agrupa al psoc, el pp y la dch. nacionalista
Valores y Principios	4,94	6,17	4,92	6,48	0,00	agrupa a pp e iu, por un lado, y a psoc y izq. nacionalista por otro.
Ecologismo	28,77	25,16	19,27	17,29	23,08	agrupa a iu y la izq. nacionalista
Social	8,26	4,43	0,00	0,47	0,00	agrupa a la izq. nacionalista y a iu
Negociación	5,11	0,47	8,72	11,71	8,46	agrupa a psoc, pp y dch. nacionalista
Recurso	2,13	7,91	9,42	10,13	16,15	agrupa a pp, psoc y dch. nacionalista
Marco legal	11,40	8,70	7,03	4,21	4,62	agrupa a izq. nacionalista, iu y psoc, frente a pp y dch. nacionalista.
Instituciones y administraciones	3,32	2,22	3,52	5,96	0,00	agrupa a pp, frente a psoc, iu e izqnac.
Agentes interesados	13,96	9,49	3,38	6,25	0,00	agrupa a izqnac. Y iu, frente a pp y psoc
Gestión	5,96	17,25	21,52	15,36	6,92	agrupa a psoc, pp e iu frente a izqnac. Y dch. nacionalista
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

En la tabla nº22 hemos realizado una distribución de las unidades de texto según categorías o temas tratados según el porcentaje que representan dichas categorías de debate en cada grupo político. Una vez realizada esa distribución hemos realizado un análisis de agrupamiento que queda reflejado por dos indicaciones en la tabla. La última columna de la derecha, donde se valora los paralelismos según la importancia de los temas para cada partido, como forma de facilitar la interpretación de la tabla se ha optado por añadir distintas intensidades de color a los recuadros con porcentajes más altos,

⁷⁶ Los datos del análisis parlamentario se extrajeron de la base de datos de la Biblioteca del Congreso, delimitando el tiempo y filtrando todos aquellos documentos que no contenían expresiones o contenidos relacionados con la política de aguas interiores. El resultado fueron 52 documentos (ver anexos). Dichos documentos, fueron, a su vez, reducidos a sus unidades de texto, a partir de las cuales se hizo una primera clasificación de 108 categorías, que, una vez agrupadas y codificadas por su similitud o repetición se redujeron a 10 categorías básicas sobre las que se pudo establecer relaciones e inferencias.

teniendo en cuenta la proximidad de los porcentajes entre sí, de modo que pueda observarse dicho agrupamiento explicado en la columna de la derecha.

Así pues y en relación con lo sustantivo, en el debate –“económico” –, dicha categoría incide en la problemática de la inversión y financiación de infraestructuras así como en la financiación de proyectos. Este discurso, concentra las exposiciones del PSOE, PP y la derecha nacionalista, revelándose como de destacada importancia, especialmente, para la derecha nacionalista, siguiéndole de lejos el PSOE y luego el PP.

Otro discurso que contiene los mayores porcentajes de unidades de texto, es el debate del –“ecologismo”–, que se centra en los procesos de sostenibilidad, reciclado y desalación, así como protección medioambiental o infraestructura depuradora. Todo ello agrupa a las fuerzas políticas de la izquierda nacionalista e IU, principalmente. En esa misma línea también se encuentra el discurso de –“Lo social”– y –“agentes interesados”–.

En cambio, –“Economía”–, –“Negociación”– y –“Recurso”–, agrupan en porcentajes de unidades de texto en el discurso al PSOE, PP y la derecha nacionalista.

Donde puede observarse mayor polarización de atención temática es en la categoría –“agentes interesados”– que sitúa a la izquierda nacionalista e IU frente al PSOE y PP. Y donde puede observarse una curiosa combinación es en el agrupamiento discursivo de valores y principios, ya que parece destacar el debate que sostiene IU con el PP sobre dicho tema, marcando distancia respecto de las demás fuerzas políticas.

La Izquierda nacionalista.-

La característica del discurso de la izquierda nacionalista (regionalista en el caso de Aragón), desarrolla su discurso en base a la irracionalidad científica y la conculcación de acuerdos internacionales. La irracionalidad está apoyada en argumentos vertidos por los propios científicos consultados por el gobierno para elaborar los informes que debía evaluar el Consejo Nacional del Agua.

La crítica de irracionalidad está basada en el modelo desarrollista que representa el PHN, en el apoyo explícito a la construcción de obras hidráulicas y principalmente a la obra hidráulica que favorecería a los cultivos de regadío, concretamente el trasvase del Ebro.

Interviene también, en el discurso de la izquierda nacionalista una clara respuesta al discurso del gobierno (PP) sobre la necesaria solidaridad ínter territorial. Como contra-argumento, se utiliza el abandono de la economía agrícola y la pérdida de población de los territorios de las cuencas cedentes, al mismo esquema desarrollista de política hidráulica que se quiere aprobar a través del PHN.

Además, dos argumentos nuevos pretenden descalificar al proyecto del PP, los supuestos errores de cálculo y costes y el incumplimiento con la normativa europea sobre el agua, sobre todo por los impactos ambientales que tales obras infringirían al medio ambiente y que son supuestamente desoídas por el gobierno.

El PSOE.

El argumento más importante para el PSOE lo constituye la crítica al PP por incumplimiento de su compromiso para solucionar los problemas de

abastecimiento a la población. Y este incumplimiento lo relaciona con haber desatendido aspectos fundamentales, como son el carácter de dominio público del agua, que el PSOE ve amenazado por la introducción de las – Sociedades del Agua- en la gestión del recurso.

También contrapone la terminología –“producto”- a la de –“recurso”-. En esta contraposición se pretende explicar que la concepción mercantilista del agua lleva a verla como un producto económico más, entendiendo por ello lo opuesto a –“recurso”-, es decir un bien que no puede responder a las leyes del mercado y que debe estar protegido por el halo de la definición de dominio público.

Resulta complejo, fuera de la intencionalidad del discurso, explicar cual puede ser la diferencia entre recurso y producto, pues ambos, dentro de una sociedad capitalista constituyen fuente de riqueza. El “recurso”, es un concepto asimilable a otros elementos de la naturaleza explotables mediante la industria extractiva. Recursos minerales, recursos forestales, recursos paisajísticos, etc..., en definitiva, la oposición entre recurso y producto sólo puede concebirse si asociamos a que la gestión del agua debe ser realizada mediante procedimientos de mercado o debe gestionarse fuera de dichos procesos. De modo que el plano de la discusión política convierte a la política del agua del PP en un ejercicio de privatización del agua como el principal aspecto a tratar.

Respecto al modelo de implementación de la oferta, es especialmente significativa la ausencia de una crítica restrictiva, todo lo contrario, la proyección del discurso del “incumplimiento” lleva a criticar que no se hayan puesto en marcha obras hidráulicas. Finalmente, es de destacar cierto orden de principios manifestados en sesión del 19/10/2000, donde representantes del PSOE dicen que se debe atender a un orden de factores a la hora de estudiarlos, dice: (*Diario de Sesiones del Congreso, 19/10/2000*) “*página 1569. En*

cuanto a los contenidos de los estudios que deberán incorporarse y la interacción de factores, nos parece muy importante resaltar que el ser humano ocupe el primer lugar, posteriormente la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural”.

Desde un punto de vista sistémico, ni el hombre, ni el clima, son realidades físicas que se encuentren en el mismo plano. El hombre, no existe en cuanto “ente”, tal afirmación no solo es genérica, es irreal, el hombre vive en sociedad y su existencia es tan diversa o irregular como la de cualquier otro miembro de la fauna o la flora. También dichos conceptos, tan genéricamente expresados, no aportan ninguna lógica que nos permita saber a qué ha de tenerse en cuenta. Si atendemos a los dos últimos elementos, por lo demás, con cierto nivel de concreción. Los bienes materiales y el patrimonio cultural. Los bienes materiales, son, en todo caso, opuestos a los bienes espirituales, y en lo que al agua se refiere, entendemos que se trata de la oposición entre el agua como bien económico frente al agua como bien cultural, en ese sentido podría interpretarse el orden de estas dos últimas categorías.

En definitiva, podríamos decir que los valores y principios que caracterizan el discurso del PSOE son:

1. Oposición a la gestión privada del recurso
2. Oposición a la alteración del dominio público del agua.
3. Oposición a los retrasos en las iniciativas hidráulicas comprometidas con anterioridad.
4. Posicionamiento incongruente con los valores medioambientalistas y priorizando las necesidades generales antes que los valores culturales.

En este sentido, el PSOE no presenta un -cuerpo duro- de creencias, una concepción muy acabada de su visión general del agua. En cierta forma, si

mantiene abierto el discurso a las posiciones medioambientalistas, pero sin una renuncia clara a un determinado modelo de gestión.

Izquierda Unida

Para IU, el concepto de reparto, calidad de vida, uso social del agua, equilibrio económico y justicia social, constituyen valores íntimamente relacionados. Su hilo común, sólo puede interpretarse desde una perspectiva “social”. IU, concibe la gestión del agua como un instrumento de justicia social y subordina cualquier otro contenido a éste.

El equilibrio territorial no aparece, en el discurso de IU, como una cuestión que deba vincularse a un territorio concreto. La perspectiva de un territorio gestionado por la racionalidad deriva en dos líneas discursivas distintas. Una vinculada a la irregularidad de los procedimientos que favorecen las obras hidráulicas. Otro es el discurso de la -planificación- y el intervencionismo del Estado. En éste, la planificación hidrológica guarda relación con la planificación de los regadíos, pero incluyendo en dicha planificación, las condiciones económicas y de vida de los regantes, incluso, de la agricultura ecológica.

Planificar es, para Izquierda Unida, un concepto macro-planificador con una fuerte e importante presencia del Estado como articulador de dicha intervención, y con capacidades para cambiar todas las condiciones económicas y sociales. También en ese sentido podemos observar el discurso sobre los impuestos, recomendando al gobierno que se utilicen para el abastecimiento y garantizar el dominio público del agua.

La postura de esta fuerza política sintetiza, en la acción del Estado, la principal garantía del equilibrio socio-ecológico.

La capacidad del Estado para alcanzar dichos objetivos, no se limita a la manipulación de los contextos externos de los actores. Para IU, debe cambiarse, desde la legalidad, los procedimientos de elección y funcionamiento de las instituciones y organizaciones que intervienen en los organismos participativos existentes; como son las Confederaciones Hidrográficas, los sindicatos de regantes. Así como abrir dichos organismos a las organizaciones, libres de “sospecha antidemocrática”, como son los sindicatos agrarios o las asociaciones de consumidores.

En definitiva, el discurso de IU, se centra en los valores sociales pero su perspectiva es de grandes soluciones, su postura es deudora de la acción social y actúa a la zaga del eco social. Intenta capitalizar los conflictos que han enfrentado a grupos de la población con las obras hidráulicas y pretende que el Estado intervenga en todos los niveles. Al margen de su estrategia diremos que tiene un discurso abierto a las posiciones medioambientalistas, no estrictamente ecologistas, pues el criterio de -lo social- le obliga a ponderar su postura ante determinadas situaciones de demanda y abastecimiento. Por otra parte, su “estatalismo”, sublima los problemas políticos del modelo de gestión a un discurso que carga de responsabilidad al Estado, como principal actor, lo que constituye el aspecto, que junto a -lo social-, forman el núcleo duro de su visión global.

El Partido Popular

Algunos valores básicos: solidaridad, interés general, interés nacional, vertebración ínter territorial, dominio público, diálogo, medio ambiente, implicación institucional.

Podríamos decir que el cuerpo de valores y principios del PP lo conforman importantes y trascendentales principios. La vertebración ínter

territorial es más que un objetivo de gestión, recuerda a uno de los problemas más importantes de la sociedad española, recogido por José Ortega y Gasset – “La España invertebrada”-, en la que se ubican los problemas esenciales de la nación, tanto desde la diversidad de sus territorios y tradiciones como la parcialidad de la división y el enfrentamiento social. No es baladí usar esta terminología, porque pone sobre la mesa asuntos de gran envergadura para el Estado y para la nación, la esencia misma de su existencia. Paralelamente a la preocupación por la vertebración ínter territorial, el PP, usa los términos de interés general e interés nacional, casi sin distinción.

Otros principios reveladores del discurso de valores del PP, lo representa la solidaridad y el diálogo.

Ambos se exponen en el contexto del interés general y la vertebración. La oferta de diálogo, no solo representa una búsqueda de acuerdo, constituye la moneda de intercambio de los valores anteriormente enunciados. El diálogo es necesario, la disposición al diálogo está abierta, a cambio de que se alcance la vertebración ínter territorial y la necesaria solidaridad.

Porque solidaridad no es concebida como la solidaridad de iguales, sino más próxima al concepto de generosidad. Un concepto que expone mejor el sentido de la solidaridad de quien posee la abundancia respecto de quien no la tiene.

Los valores medio ambientalistas aparecen en el discurso del PP vinculados a dos contextos diferentes. Uno a la legislación europea, muy vigilante de los impactos medioambientales de las obras públicas, especialmente aquellas que necesitan financiación de los fondos europeos. Otra, desde la de cumplir objetivos, especialmente en dos líneas; la

depuración y reutilización de aguas y la implicación institucional, especialmente de los municipios, en la gestión del agua.

De ese modo, los valores medioambientales no suponen un valor “duro”, inamovible o innegociable. Es el terreno de las maneras, vinculado más a los criterios de gestión. En ese sentido, podemos corroborar la fuerte correlación entre los discursos de –“gestión”- y los de –“ecologismo”-, sobre todo cuando tomamos como variable de control la variable –“economía”- ya que las categorías medioambientales, en el PP, como en otros, se expresan en acciones de inversiones o partidas presupuestarias, con lo que, dentro de ese contexto, observamos que la correlación entre ecologismo y gestión es muy alta. Ver tabla de correlaciones nº23.

Tabla 23 Correlación entre variables del discurso. Elaboración propia. 2006

VARIABLES DE CONTROL			SOCIAL	NEGOCIACIÓN	RECURSO	MARCO LEGAL	INSTITUCIONES Y ADMINISTRACIONES	AGENTES INTERESADOS	GESTIÓN
economía	Valores y Principios	Correlación	,907	-,701	-,541	,932	,072	,905	,235
		Significación (bilateral)	,093	,299	,459	,068	,928	,095	,765
	Ecologismo	Correlación	,971	-,501	-,732	,983	,302	,966	,086
		Significación (bilateral)	,029	,499	,268	,017	,698	,034	,914

La tabla de correlaciones⁷⁷ nos permite valorar la existencia o no de relación entre las unidades de texto codificadas en el -Debate Parlamentario- de referencia. En todas las relaciones se muestra un coeficiente de

⁷⁷ El análisis de correlación sólo permite establecer una correlación entre variables cuantitativas, por lo que sólo hemos podido realizarlo gracias a la operativización que hemos llevado a cabo mediante la codificación de las unidades de texto, obteniendo unas frecuencias discretas y unos porcentajes útiles para el análisis cuantitativo. La herramienta utilizada para dicho análisis de correlación ha sido la aplicación SPSS (Statistical Product Service Solutions), dicha aplicación no habría dado unos coeficientes de correlación si no se hubiera procedido a dicha transformación en las variables. Asimismo, tal y como se define en Estadística Inferencial, los coeficientes de correlación no pueden expresar una relación de causalidad, simplemente identifican la existencia de relación, la fuerza de relación y la dirección de la misma.

significación, que estadísticamente es relevante, es decir confirma la existencia de asociación entre ambas (filas y columnas) ya que es superior a 0,05. Excepto en las asociaciones, muy débiles, -Marco Legal- y -Agentes Interesados- con -Ecologismo-, respectivamente, y entre -Social- y -Ecologismo-. Ello se debe interpretar como ausencia de asociación. Entre Aquellas que se han coloreado de fucsia muestran una alta correlación positiva o directa, esto es, a mayor progresión de la variable relacionada en las columnas mayor es el crecimiento de su correspondiente en las filas (y viceversa). También hemos coloreado con verde las correlaciones altas pero inversas o negativas, es decir, al crecimiento de una de las categorías en columnas menor crecimiento en las de las filas.

El cuadro de correlaciones expresa la correlación entre el conjunto de las categorías analizadas y dos categorías que reúnen al conjunto de unidades cuya codificación agrupa a expresiones de valor tanto sobre los contenidos de tipo ecológico (en sentido genérico) como de principios de primer orden, estableciendo, de ese modo, un primer nivel de correlación con el sistema de creencias de primer orden, -Valores y principios-, y en segundo lugar un sistema de creencias que representa un nivel secundario, cuyos contenidos admiten una gama amplia de posicionamientos y que ha constituido, de entre todas las categorías analizadas una de las más comentadas y referenciadas del debate. No obstante y a nivel de categorías de segundo orden, la variable -Economía- se ha utilizado como variable de control. En cuanto variable de control permite establecer la asociación entre todas las categorías analizadas y las dos destacadas siempre y cuando hayan participado también del contexto económico y por tanto contribuye a elevar el número de unidades de texto relacionadas, ya que el debate parlamentario reúne al mayor número de unidades de texto en torno a -Economía- y -Ecologismo-.

Del análisis de las correlaciones negativas podemos inferir que la categoría –Negociación- y –Recurso- sostienen una asociación fuerte pero inversa con –Valores y Principios- así como con –Ecologismo-, siempre que dichas categorías se hayan expresado en contexto codificados con unidades de la categoría –Economía-. De dicha correlación se puede decir que es especialmente inversa para la relación –Negociación- versus –Valores y Principios-, lo que nos permite apuntar que el tema de la negociación no suele admitir posturas de Principios (de primer orden), siendo menos opuesta cuando se refiere a –Ecologismo- pero suficientemente significativa como para afirmar que –Ecologismo- como parte del sistema de creencias de segundo nivel, y pese a facilitar el debate y el intercambio de posturas, no será el plano discursivo donde se cristalicen los acuerdos, de ahí que a más –Ecologismo- menos –Negociación-.

–Recurso- es una categoría que reúne a todas las unidades de texto codificadas en torno al debate sobre las posiciones que van desde una defensa del agua como recurso natural patrimonial y las posiciones que lo consideran como un recurso natural equivalente a cualquier otra materia prima para la producción y la generación de riqueza. En consecuencia, se aprecia un desplazamiento de dichas cuestiones en relación con –Ecologismo-

Por el lado de las correlaciones positivas, nos diseña un perfil de debate parlamentario, en relación con las categorías que agrupan a las creencias de primer nivel, que –Social-, –Marco Legal- y –Agentes interesados- si mantienen una asociación positiva con –Valores y principios-, lo que permite inferir que los valores y principios se han mezclado con los elementos discursivos de lo social, posibilitando un debate que abarca una dicotomía de valores sociales opuestos, la solidaridad social de un lado, frente a solidaridad territorial del otro. Con la categoría de –marco legal-, la dicotomía se extiende entre el ajuste o no ajuste de la normativa de planificación hidrológica

propuesta por el gobierno a la Directiva Marco del Agua. Finalmente, la categoría de -Agentes interesados-, pone a nivel de principios el espacio discursivo que va desde una defensa del modelo de participación social en la elaboración y seguimiento de la política del agua, hasta la crítica de dicho modelo como crisis de representatividad democrática

Los valores sociales, como la igualdad y la solidaridad son argumentos genéricos, empleados para delimitar dos tipos de igualdades y de solidaridades. Una la solidaridad que se deriva de la igualdad de derechos y otra, la que se deriva de la participación social en la gestión del recurso. Ambos aspectos del valor de la igualdad y la solidaridad, penden de dos concepciones de los modelos de gestión. Uno, del modelo de la gestión de la oferta, generoso en el reparto del recurso y ligado a la producción de infraestructuras hidráulicas de corte clásico (embalses y trasvases). Otro, el modelo de gestión de la demanda, orientado a la restricción de la obra hidráulica tradicional y proclive a nuevos procedimientos de producción del agua, introduce una orientación de la gestión que obliga a una mayor participación ciudadana debido a la necesidad de concienciación que se deriva de la aplicación de nuevos modos de uso y consumo del agua. En ambos sentidos, el debate de -valores y principios- constituye un debate que sitúa dos elementos determinantes para el posicionamiento político. Uno es el tema subyacente, el modelo de gestión. Y otro, el de los principios de solidaridad e igualdad.

El PSOE, asume, en este debate, un riesgo político que le inhibe de una participación decidida. Ello se corresponde con un posicionamiento favorable al modelo de la gestión de la demanda, pero no puede permitirse un enfrentamiento con los principios de igualdad y solidaridad.

El PP, abandera el debate de la solidaridad ínter territorial como justificación última del respaldo que busca a su modelo de gestión de la oferta (aumento del recurso).

IU, defiende un principio de racionalidad social y lo contrapone a la sensibilidad del capital.

La izquierda nacionalista, quiere desmarcarse de las secuelas de la insolidaridad, se apoya en criterios científicos, utilizados como criterios objetivos. Así pues, el debate queda perfilado por dos criterios, el social y el ideológico. Permitiendo una postura clara y diferenciada por parte de IU, que sostiene el debate en el plano de la solidaridad y la equidad en el plano de lo social, y PP, que sostiene el debate en el plano de la solidaridad y la equidad inter-territorial. Paralelamente, se afianza en un posicionamiento más territorial que social, y el PSOE en una posición menos territorial y más solidaria. En definitiva, dos posiciones que tienen en común una menor conflictividad, la de la izquierda nacionalista y la del PSOE, frente a dos posiciones más definidas y opuestas, la de IU y la del PP.

Del análisis del discurso realizado podemos concluir, por un lado, que los actores políticos han desarrollado su función expresiva canalizando los principales temas implicados en un debate social y político que, a su vez, recoge las tensiones territoriales en un marco institucional que no ha cristalizado aún en nuevas organizaciones de gestión del agua, pese a los intentos por adaptar las existentes, así como los problemas de legitimación institucional que provoca la inestabilidad competencial entre distintos niveles de gobierno que actúan sobre el mismo territorio y sobre el mismo recurso, constatándose el desfase de las instituciones hidrológicas respecto del nuevo marco de autoridad política ínter territorial del Estado de las Autonomías. Por tanto las principales estrategias se desarrollan buscando el apoyo objetivo de

las aportaciones científico técnicas que puedan hacer realizable un modelo alternativo al existente pero que corre paralelamente con la utilidad política que proporcionaría dichas tecnologías para una gestión descentralizada del recurso, siendo ésta la estructura que subyace al debate que ha alineado a los partidos políticos y a la sociedad en general alrededor de la política del agua.

Las filas mayor a menor centralidad de la gestión y columnas que expresan un mayor o menor apoyo/respaldo de las nuevas tecnologías.

Tabla 24 Estructura que subyace en el debate político del agua. Fuente: Elaboración propia. 2006

	Tecnologías ingenieriles tradicionales, Trasvases, Presas, Embalses	Nuevas tecnologías del reciclado y desalación
Mayor centralidad	PP-PSOE	IU.
Menor centralidad	Dcha. Regional./nacionalista	Izqda. Regional./nacionalista

LOS PACTOS

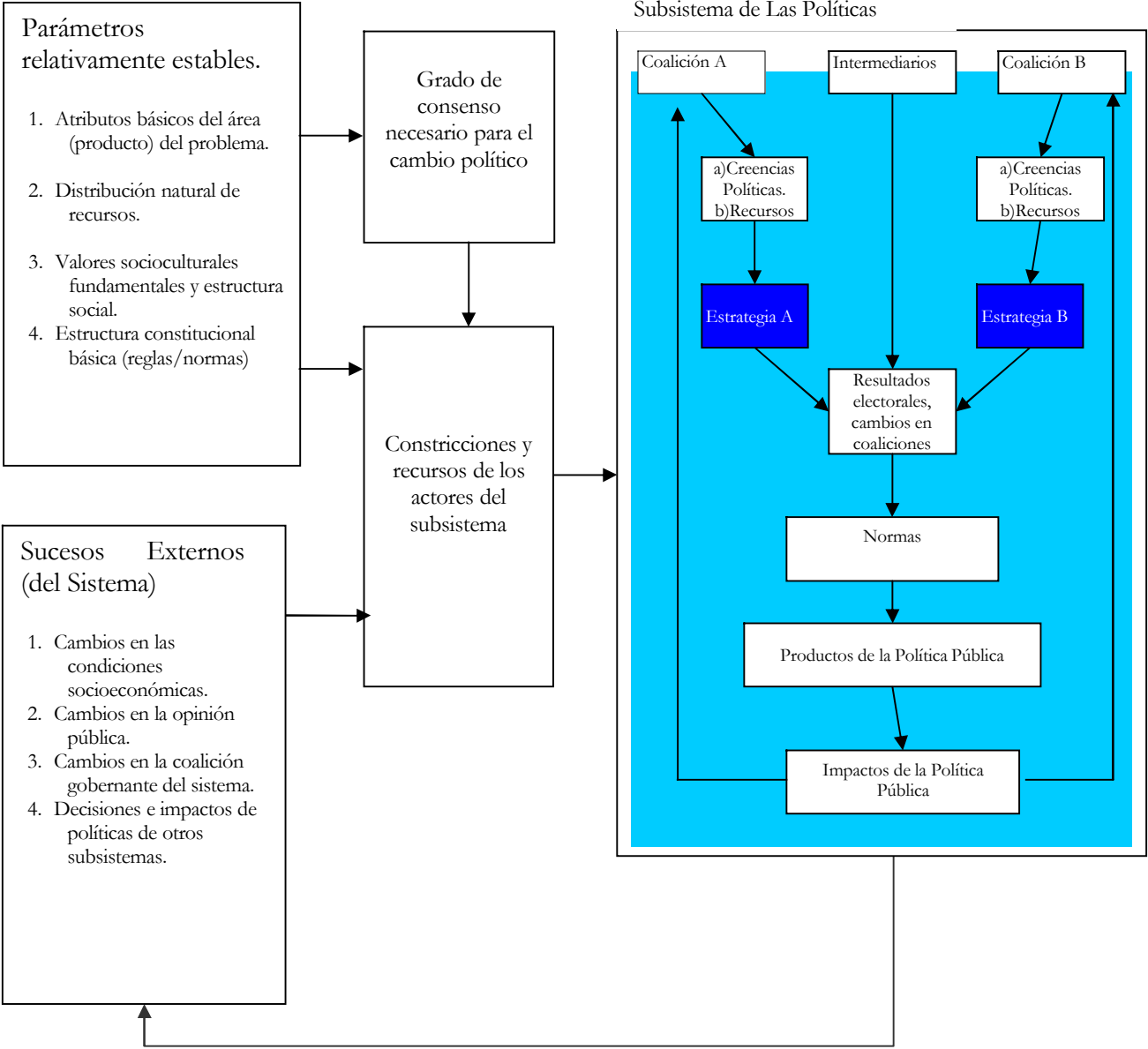


Ilustración 40. A.C.F.: Estrategias.

Entre las estrategias llevadas a cabo por las diferentes coaliciones promotoras debemos tener en cuenta los llamados “pactos del agua”. Dichos pactos supusieron la consolidación de diferentes estrategias que contribuirían a proponer las políticas públicas de las fuerzas políticas cristalizando en pactos políticos una determinada red de apoyos.

El Pacto de Aragón.

En Junio de 1992, las fuerzas políticas presentes en las cortes de Aragón, votaron por unanimidad un proyecto denominado “Pacto del Agua”, dicho pacto representa el primer acuerdo institucional después de la Ley del Agua de 1985, que, a su vez, precederá a la planificación hidrográfica formulada en la propuesta de J. Borrel en 1993.

La existencia y la necesidad de llegar a un acuerdo con los territorios afectados por un plan basado en el trasvase de recursos hacia otros territorios demandantes de recursos, (arco mediterráneo, cuencas catalanas, Almería) es el punto neurálgico desde donde parte la planificación hidrológica en España y además constituye un compromiso con un modelo de gestión del agua claramente vinculado al modelo de gestión de la oferta, predominante con los períodos históricos de las grandes construcciones hidráulicas (pantanos y presas de los años 50 y 60).

La unidad política que representó el Pacto del Agua en Aragón, también expresa, con cierta contundencia, las reivindicaciones históricas de Aragón respecto a las infraestructuras necesarias para su desarrollo económico. De ese modo el –Pacto– se convertirá en un paradigma, no solo ingenieril, sino sobre todo ideológico, de una ideología cargada de

reivindicación histórica y de un desequilibrado desarrollo territorial y poblacional.⁷⁸

El Pacto del Agua que obliga a la conservación de un cauce ecológico de 6.550 hectómetros cúbicos como reserva estratégica de agua fijada en el Pacto de 1992, abre las posibilidades a la gestión territorial o al menos a una importante participación de las administraciones territoriales autonómicas en la gestión del recurso y la exclusividad competencial en materia de agua, entra en un relativismo “sinuoso”, teniendo en cuenta la diversidad hidrológica de España y la estructura política de la Administración que participa en los procesos de decisión.

No obstante, la actitud pactista que caracterizaría la política ínter territorial tiene otros importantes ejemplos que nos permiten corroborar que la negociación expresa, por si misma, una estrategia paralela al proceso de toma de decisiones, que formalmente, reside en las competencias del Estado.

El Pacto de Murcia

El 7 de Julio de 1994, en Cartagena, otro Pacto del Agua, con menos eco social y mediático que el de Aragón, vino a poner de manifiesto la unidad política de la Región ante el inminente desarrollo de un Plan Hidrológico Nacional que garantizaría cubrir las necesidades hidrológicas de dicho territorio.

Las necesidades expresadas en aquel pacto se centraban en:

⁷⁸ Así pues, el presidente de la Confederación de Empresarios de Aragón, D. Miguel Ángel Hidalgo, en un artículo publicado en el “Heraldo de Aragón” el día 07/10/2000, nos describe su irritación ante los que el PHN refleja de aquel Pacto del Agua.

“El PHN lo recoge en sus páginas, e incluso, añade que unas treinta y dos obras de las contenidas en el Pacto del Agua vienen de proyectos incumplidos reiteradamente desde 1920 y 1930, y cuya no existencia ha provocado graves problemas en sus respectivas zonas”(…)” En primer lugar, el pacto del Agua considera un calendario preciso para cada obra. Nada de eso se ha cumplido, pues debían estar todas terminadas antes de 1998 y aún no se han empezado”(…) “Finalmente, al concluir el horizonte temporal del PHN, se reserva el derecho de reivindicar más agua, incluso por encima de lo reservado durante la vigencia del plan, si así lo requiere el desarrollo de Aragón.”

1. El déficit hídrico global para la Cuenca del Segura, es de unos 1.300 Hm³/año.
2. La consideración estricta como "excedentes" para los volúmenes trasvasables al Segura, distorsiona la gestión del Trasvase y tiende a hacer creer que son menores sus posibilidades
3. La Región de Murcia no puede renunciar al mantenimiento de caudales ecológicos en sus cauces y a las mejores condiciones de vida de la flora y fauna de sus aguas. Estos usos, fijados racionalmente, deben ser prioritarios.
4. Es especialmente importante la corrección de los procesos contaminantes y degradativos que sufren el río Segura y sus afluentes. Los programas dirigidos a esta tarea deben ser prioritarios y urgentes.
5. La reutilización de aguas residuales en la agricultura, es una necesidad imperiosa para la Región y, por este motivo también es urgente completar la infraestructura de depuración y redactar la normativa técnica y legal para estos aprovechamientos, empezando por su adscripción a regadíos dependientes de aguas subterráneas sobreexplotadas

En dicho pacto se puede observar la “hilazón” política que mana de la gestión de un recurso compartido. Su expresión, en cuanto demanda de recurso, apela a la gestión de las infraestructuras existentes y por tanto, la satisfacción de las necesidades de la Región quedan en manos de la acción política reguladora de la administración central del Estado, no como un reflejo de la disposición política sino de la misma base del enfoque del problema, los recursos necesarios y los instrumentos técnicos para solucionarlo. Así pues, de este pacto se derivan tres consecuencias importantes.

1. La unidad política ante la escasez, es decir, el acuerdo frente al conflicto.
2. La confianza en la Administración competente (del Estado) para garantizar el suministro demandado.
3. La apelación a los medios e infraestructuras existentes.
4. La disposición a todas las medidas que permitan una adecuada gestión de la demanda. (desalación, modernización de regadíos, reciclado y depuración de aguas, vigilancia de la contaminación, limitación de la explotación de aguas subterráneas)
5. Reclamación de cauce ecológico y protección de flora y fauna.

A la vuelta de las elecciones autonómicas de 1995, donde se constata un cambio total en la correlación de fuerzas, la inconclusa política del agua no contribuyó a frenar el giro que tendrían dichas elecciones.

Para Murcia, la unidad política alcanzada bajo este enfoque de sus necesidades y problemática desplazará su capacidad de intervención hacia la correlación de fuerzas a nivel estatal y subrogará, con todas las consecuencias, el modelo de gestión que se pondrá en cuestión y que entrará en crisis desde la Directiva Marco 2000/60 C.E.

El intento de hacer compatible ambos conceptos, gestión de la demanda, con los recursos e infraestructuras del modelo de gestión de la oferta, es decir, aumento del recurso mediante el trasvase existente (Tajo-Segura), debilita el posicionamiento político de Murcia en el debate de finales de los noventa. La fractura que sufre dicho acuerdo procede del exterior, de un debate que cuestiona los procedimientos técnicos utilizados, y que incide en potenciar las medidas de regulación del uso y aprovechamiento de aguas existentes. La armonización de dichos modelos no es sostenible sino que al contrario, no puede hablarse de mantenerse un cauce ecológico, basado en el

detrimento de otras cuencas, sin cuestionar, en algún momento, las limitaciones al desarrollo económico.

Otros niveles de acuerdo.

Junto a los pactos explícitos e institucionales que representaron el Pacto de Aragón y el de Murcia, se acordaron otros cuyas consecuencias garantizaban aspectos relacionados con la cuenca catalana. La posición de CiU en este tema forma parte del contexto que circunscribe la mayoría relativa de 1996, de cuyo concurso depende la gobernabilidad del Estado por parte del PP, en este período, especialmente en las discusiones preliminares a la presentación del PHN al Consejo Nacional del Agua, es donde se pacta, entre PP y CiU, aceptar determinadas enmiendas que el grupo nacionalista podría incluir en el proyecto final, especialmente relacionadas con el cupo hídrico y las condiciones de negociación.

En cualquier caso, es de destacar el papel estratégico que juega CiU, no solo desde el punto de vista de 1999, sino también desde el 2000, cuando el PP alcanza la mayoría absoluta. Las relaciones cultivadas entre PP y CiU favorecen a la gobernabilidad de Cataluña, problema que se conocerá tras las elecciones autonómicas. Este juego de fuerzas nos explica la delicada estructura política que rodea el PHN, así como la relevancia de la política autonómica en la ordenación y gestión del recurso hídrico para la política estatal del mismo.

Así pues, podemos afirmar que el cuadro de acuerdos y contextos políticos favorables para llevar a adelante una política inter territorial no es ajena, pese al hecho formal de residir las competencias en la administración central, a los acuerdos, sean institucionales o de partido, que han contribuido

Subsistema de Las Políticas.

a materializar el Plan Hidrológico Nacional, y al conjunto de paquetes que le acompañaron, Planes Hidrológicos de Cuenca y Plan Nacional de Regadíos.

RESULTADOS ELECTORALES Y CAMBIOS EN LAS COALICIONES.

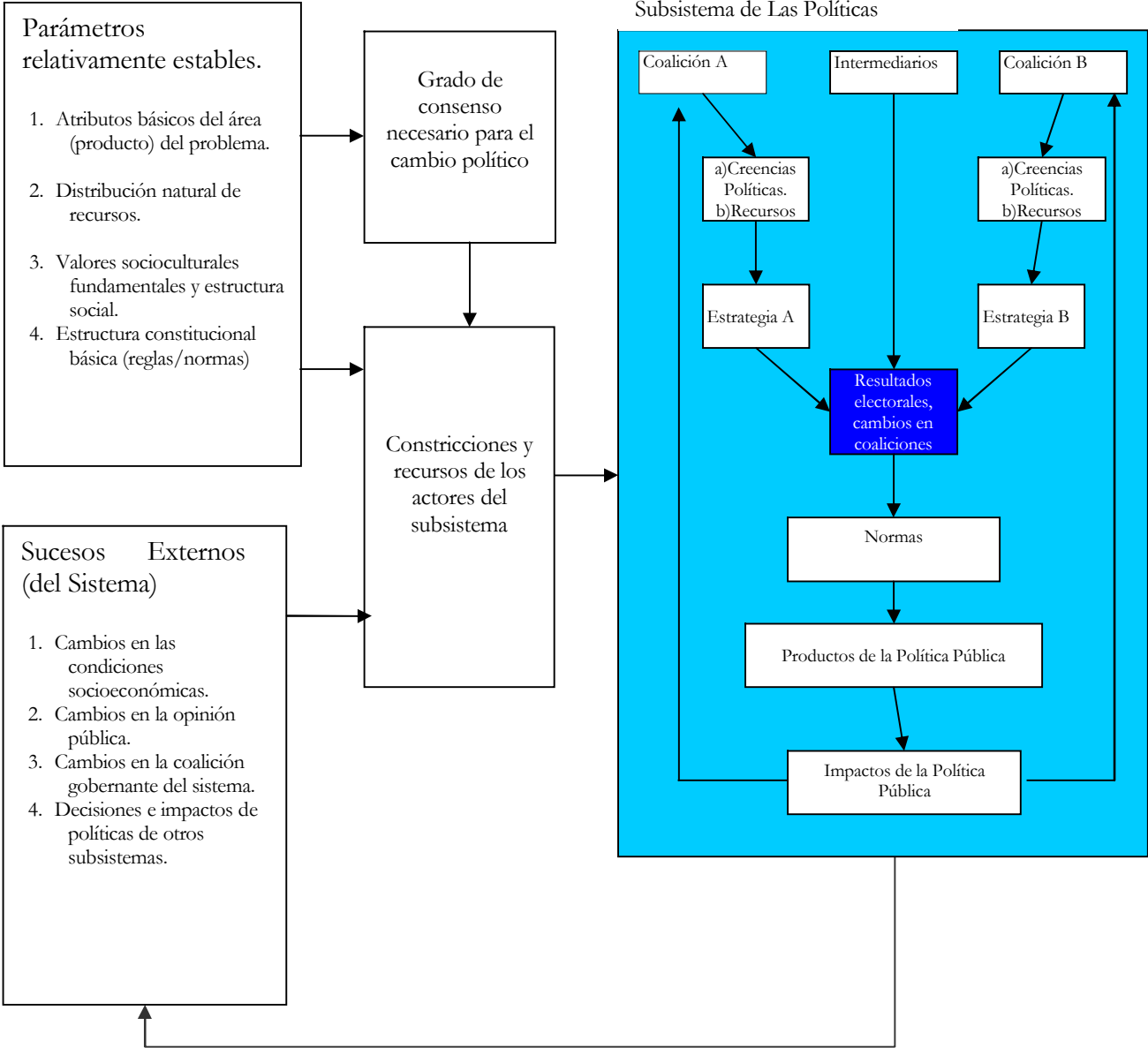


Ilustración 41.: A.C.F.: Resultados electorales, grandes decisiones en la formación de coaliciones.

Bajo el epígrafe de -resultados electorales y cambios en las coaliciones- analizaremos el efecto institucional de la negociación y el debate de las ideas expresadas en él y nos permitirá utilizar los resultados electorales como prueba para constatar la relación entre valores y cambio en las estructuras. Más adelante en el epígrafe sobre normas y competencias, analizaremos la relación entre los valores y creencias y la actividad normativa y legislativa de las instancias políticas en torno al agua. Ambos análisis se realizarán en perspectiva comparada. En el caso del estudio de la correlación de fuerzas, busquemos saber si los cambios en la correlación de fuerzas afectan a los cambios en las estrategias tomadas en la política del agua. Y por tanto, si la correlación de fuerzas explica algún cambio en el cuerpo de ideas políticas. Nuestra finalidad es poder establecer inferencias entre los cambios en las coaliciones políticas acaecidos durante el período que nos ocupa y los distintos subsistemas político-territoriales.

El análisis de la correlación de las fuerzas políticas nos emplaza a distinguir distintos niveles de intervención. Dichos niveles se corresponden con las distintas áreas de influencia que, sobre la política del agua, puedan ejercer. En ese sentido, estableceremos tres niveles de gobierno, teniendo como principal criterio -ser administración con instituciones electas directamente por los ciudadanos-. El vínculo electoral permite una visión de los diferentes subsistemas políticos, ya que contempla el bucle sistémico entre los inputs o demandas de la población, los procesos de elaboración de políticas públicas y los outputs o actuaciones institucionales (Easton, 1965). Los niveles que contemplamos para un análisis de la correlación de fuerzas son:

A nivel estatal:

A nivel estatal o del territorio nacional, las elecciones al Parlamento español definen la composición del gobierno y el marco de coaliciones o acuerdos para hacer posible la “gobernabilidad”, entendida ésta como capacidad para formar gobierno y apoyo en las propuestas legislativas del gobierno o de la mayoría que lo apoya.

Así pues los períodos que afectan a los cambios en la política del agua, serán las elecciones generales de 1993, 1996 y 2000.

A nivel autonómico, la correlación de fuerzas existente afecta a la política del agua, no solo por las competencias específicas en materia hidrológica para cada territorio, sino también como apoyo en las instituciones inter territoriales donde tienen participación, como el Consejo Nacional del Agua y las distintas Confederaciones Hidrográficas que actúan mediante órganos colegiados con participación de las administraciones territoriales, autonómicas y locales, entre otros.

A nivel local. La relevancia de la correlación de fuerzas a nivel local, tiene una significación destacada en la medida que determinados ayuntamientos y provincias pueden influir en los apoyos a una determinado política de recursos hídricos, sea autonómica o central, ya que son éstas y no la local las competentes en política y gestión hidrológica, pero también pueden ocupar un papel importante en las estructuras de gestión del agua a nivel territorial, como es la participación de los ayuntamientos en las Confederaciones hidrográficas, de cuya composición hemos hablado en el capítulo de parámetros estables. Ver Tabla siguiente:

Tabla 25 Mínimo de escaños para proponer
Presidente de Gobierno. Elaboración propia.
2006

COALICIONES PARLAMENTARIAS DEL ESTADO (según resultado electoral en la Cámara de Diputados), mínimo 176 escaños)					
1993		1996		2000	
partidos	escaños	partidos	escaños	partidos	escaños
PSOE	159	PP	156	PP	183
IU	15	GiU	16		
GiU	17	CC	4		
TOTAL:...	191		176		183

Pero el principal factor de ubicación política parece ser el esquema izquierda-derecha. (Montero, J.R. 1994) es un indicador fundamental de las orientaciones políticas del electorado. Esta intensidad, sin embargo, es compatible con un cierto proceso de despolarización, debido a la disminución de los conflictos asociados con las divisiones tradicionales. (como lo fue la religiosidad en otro momento) En ese sentido, Francesc Pallarés (Pallares, F. 1994), sostiene que las pautas de comportamiento electoral muestran un elevado grado de nacionalización del comportamiento y que el desarrollo del Estado de las Autonomías, con la consiguiente formación de unas arenas políticas autonómicas, ha ido acompañado de un proceso de diferenciación pero no de fragmentación, de las dinámicas políticas de las CC.AA. Por tanto, la relación entre el juego electoral de las Comunidades Autónomas y las del Parlamento del Estado, están interconectadas, además, por un mismo tipo de comportamiento electoral. No sin excepciones, como puede ser el comportamiento de las elecciones autonómicas de Cataluña, País Vasco.

En el caso de Cataluña, cuya posición electoral influirá definitivamente hasta desencadenar las elecciones de 1996, puede explicarse

por el considerable consenso entre los estudiosos del comportamiento electoral catalán en que los ejes izquierda/derecha y nacionalismo/españolismo, son las grandes estructuras del conflicto político y electoral.

Pero el esquema predominante hasta las elecciones generales de 1993, caracterizado por la mayoría absoluta del PSOE ha cambiado. Se ha configurado un nuevo marco de partidos en el sistema de partidos estatal. Esto influirá definitivamente en la arena política de Cataluña.

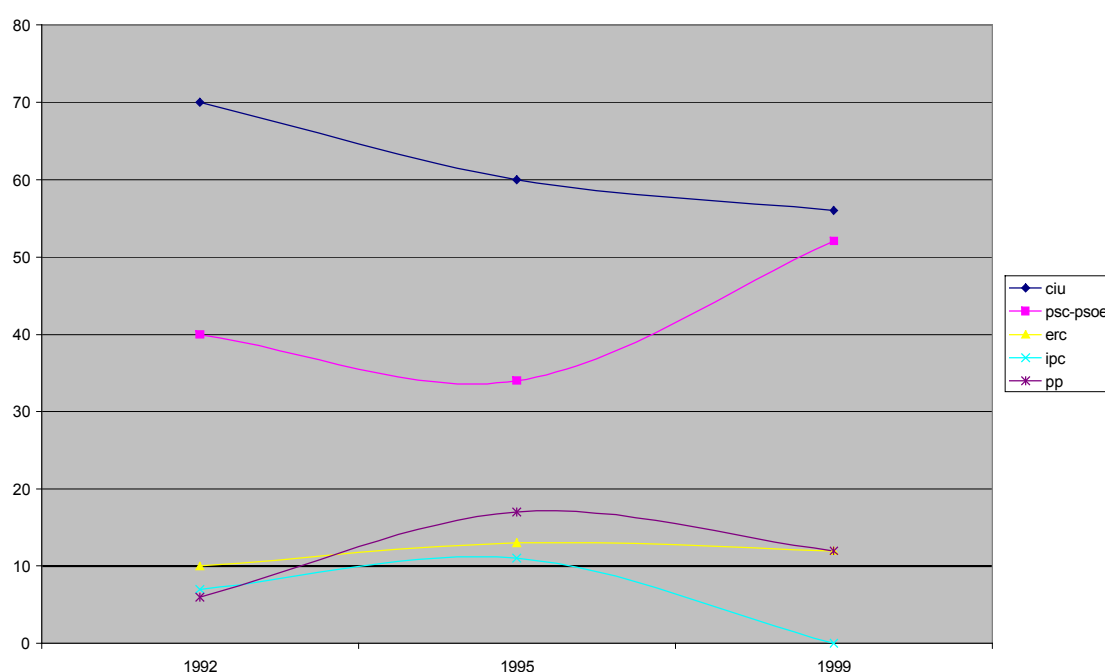


Ilustración 42. Evolución electoral en C.A. Cataluña. Elaboración propia.2006

Por su parte CiU, como fuerza hegemónica y de gobierno en la arena política catalana, y como objeto de múltiples “dualidades electorales”⁷⁹, se verá más implicada en la política estatal (los problemas económicos y de

⁷⁹ Voto dual: es la diferencia de voto que puede manifestarse a través del mismo votante, que vota para el parlamento central una determinada opción y para el parlamento autonómico otra.

integración europea; el complejo escenario postelectoral a nivel central: la nueva fase del Estado de las Autonomías; insuficiencia de la estrategia de relaciones bilaterales Generalitat-Estado central, mayor protagonismo de las tensiones y conflictos entre CC.AA., etc...)

Asistimos por tanto a un nuevo esquema de relaciones inter territoriales, con una fuerte presencia de la política catalana en la política nacional y con un movimiento centrípeto de la política general, una mayor importancia de la política inter territorial y una mayor significación de la periferia sobre el centro.

Las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas relevantes para apoyar un Plan Hidrológico inter territorial son, las siguientes, aunque su relevancia obedece a diferentes razones.

En la legislatura de 1993-1996, las Comunidades Autónomas relevantes y afectadas por el Plan Hidrológico presentado por José Borrell en 1993 eran las siguientes:

C.A. Aragón: cuenca cedente, afectada por la planificación de presas y embalses.

C.A. de Cataluña: cuya correlación de fuerzas determina la conducta en la coalición de apoyo al gobierno central con demandas propias sobre la cuenca del Ebro.

C.A. del País Valencià: Demandante de agua, con una fuerte presión de crecimiento económico en el plano de la industria turística y la agricultura hortofrutícola.

C.A. Murcia: crecimiento de la demanda turística y agricultura hortofrutícola

C.A. Castilla-La Mancha: Cuenca cedente que negocia, no sin cierta tensión, sus propias demandas de agua.

C.A. de Andalucía: Especialmente afectada por la carencia de infraestructuras de abastecimiento adecuado y fuerte presión de la demanda en el litoral andaluz, especialmente en la provincia de Almería.

En ese sentido, la correlación de fuerzas en la década de los 90 era la siguiente:

Tabla 26 Distribución de escaños por CC.AA.
Elaboración propia. 2006

Comunidades Autónomas	Partidos	nº de escaños				Cambio de Gobierno central.		
		1991	1992	1994	1995	1996	1999	2000
Cataluña	ciu		70		60		56	
	erc		10		13		12	
	ipc		7		11		3	
	pp		6		17		12	
	psc-psoe		40		34		52	
Andalucía								
	psoe			45		52		52
	pp			41		40		46
	iu			20		13		6
	p.and.					4		5
Aragón	coalic.and.			3				
	iu	3			5		1	
	p.arag.	17			14		10	
	psoe	30			19		23	
Castilla La Mancha	ch.arag.				2		5	
	pp	17			27		28	
	psoe	27			24		26	
	pp	19			21		21	
Murcia	iu	1			1			
	pp	17			26		26	
	psoe	24			15		18	
Valencia	iu	6			4		1	
	pp	31			42		49	
	psoe	45			32		35	
	e.u. els v.	6			10		5	
	cent.val.				5			
	u.v.	7						

A nivel de comunidades autónomas la correlación de fuerzas no puede ser analizada simplemente como un dato de éxito electoral, su principal significación obedece a su interrelación con las posibilidades de gobierno.⁸⁰ Para ello la sensibilidad de las coaliciones pueden facilitar o no la gobernabilidad de la C.A. (Comunidad Autónoma). Por tanto será necesario valorar las condiciones del cambio político de CiU, cuyo giro de apoyo al gobierno provocará las elecciones de 1996 y el mayor cambio inter-partidos de la historia de la Democracia.

Así pues procederemos a revisar los distintos gobiernos según C.A.
Ver tabla siguiente

⁸⁰ Riker, 1962 “*En situaciones sociales con cierto tipo de instituciones para la toma de decisiones (mercado, elecciones, guerra) y en las cuales hay dos tipos de acciones alternativas que implican diferentes resultados en términos de dinero, poder o éxito, algunos participantes escogerán la alternativa que implique la mayor recompensa posible...*”

Subsistema de Las Políticas.

Tabla 27 Gobiernos autonómicos.
Elaboración propia. 2006

Comunidades Autónomas	nº de escaños				Cambio de Gobierno central.		
	1991	1992	1994	1995	1996	1999	2000
Cataluña		Mayoría absoluta de CiU		Mayoría CiU, pero necesita el apoyo de PP o PSOE		Mayoría CiU pero necesita pactar con el PP para poder gobernar	
Andalucía			Mayoría PSOE pero necesita apoyarse en IU		Mayoría PSOE pero necesita apoyarse en IU		Mayoría PSOE pero necesita apoyarse en IU
Aragón	Mayoría formada por la coalición de PP y P. Arag.			Mayoría formada por la coalición de PP y P. Arag.		Mayoría formada por la coalición de PP y P. Arag.	
Castilla La Mancha	Mayoría absoluta del PSOE			Mayoría absoluta del PSOE		Mayoría absoluta del PSOE	
Murcia	Mayoría absoluta del PSOE			Mayoría absoluta del PP		Mayoría absoluta del PP	
Valencia	Mayoría absoluta del PSOE			Mayoría por coalición PP y cent. Val.		Mayoría absoluta del PP	

Una lectura detallada de la evolución de los gobiernos autonómicos marca una tendencia muy relacionada con el cambio de gobierno central ocurrido en 1996. No obstante, y desde el enfoque que guía nuestro estudio, intentaremos encontrar el marco de intereses y de relaciones que permiten una determinada postura institucional para cada Comunidad Autónoma.

La posición más débil, para desarrollar una política del agua a nivel estatal, procede del comportamiento de CiU en el equilibrio que mantiene con el PSOE para gobernar, ya que la situación a la que asiste (en la Comunidad Autónoma) CiU, se convirtió en una situación muy dependiente de la debilidad del PSOE, pero en otras comunidades autónomas también se producen ciertos desequilibrios.

En Aragón, el gobierno del PP es dependiente del apoyo del Partido Aragonésista. También, en Valencia la situación obliga a consolidar las posiciones del PP. Pero el estudio de las tendencias nos permite ver la fragilidad política del PP en Aragón.

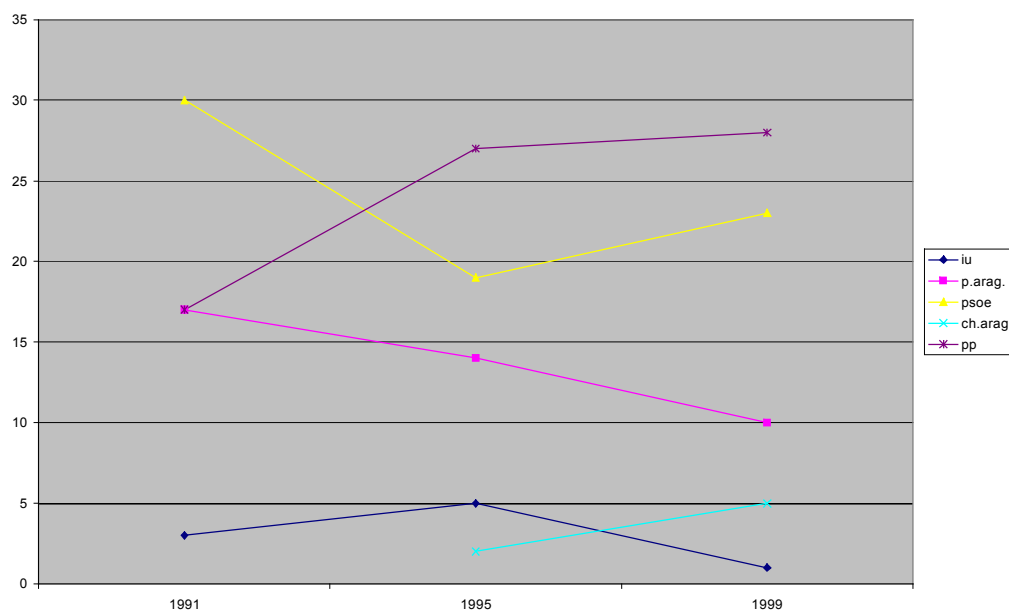


Ilustración 43. Cambio electoral en C.A. de Aragón. Elaboración propia. 2006

El partido aragonésista, principal apoyo del PP, tiende a un cierto declive, paralelo a la tendencia ascendente de la Chunta Aragonesista y al PSOE. De este modo el peso político de la Chunta, como posible aliado del PSOE, da vía libre al discurso ecologista que caracterizará el comportamiento político de la Chunta en el Parlamento central.

A la altura de 1999 el PP se encuentra con una sólida alianza con CiU, gobierna en Aragón, la cuenca cedente, y también en todas las comunidades autónomas del litoral, cuyas demandas de agua quedan reflejadas en el PHN, incluso en la provincia de Almería, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el PP obtendría mayoría.

Según sostienen Víctor Pérez Díaz y Josu Mezo (ponencia en el Congreso de Gestión del Agua. Sevilla, 2002). “*La presentación formal al país del*

anteproyecto de PHN llegó al cabo de casi ocho años, y fue precedida por casi un año de declaraciones a la prensa de los máximos responsables del MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transporte) que iban anticipando, de manera fragmentaria, elementos del futuro plan, como el sistema de trasvases, o una amplia reforma del sistema de financiación, que incluiría un canon de uso para todo el país, y un canon de trasvases, para las zonas beneficiadas por éstos (que no apareció en el texto finalmente presentado). Por fin, en abril de 1993, (casi en campaña electoral) el Ministerio presentó a la prensa el anteproyecto y la memoria del PHN, como la propuesta a la opinión pública de un proyecto ambicioso con el que abordar uno de los principales problemas del país en materia medioambiental y de infraestructuras.

Sin embargo, el Congreso de los Diputados aprobó una moción por la que exigía al gobierno que presentara junto al anteproyecto de PHN un Plan Nacional de Regadíos, para su discusión simultánea, y el Senado añadió la condición de la presentación simultánea de los planes de cada una de las cuencas. Cuando las Cortes Generales fueron disueltas en enero de 1996, no estaba terminado el plan de regadíos ni varios de los planes de cuenca, de manera que el anteproyecto de PHN presentado en 1993 nunca llegó a convertirse en proyecto de ley”.

El efecto político que se buscaba tenía como fin, provocar en el electorado la impresión de una macro solución a los problemas del agua, buscando, entre los apoyos de CiU, la expectativa de éxito y por tanto de rédito político para CiU, que podía esperarse de llevarse a cabo dicho proyecto.

Pero las condiciones políticas que valora CiU no son las mismas y su implicación con el PSOE debía concretar una mayor definición de dichos réditos políticos, de ahí que tomase la dirección de hacer depender dicho proyecto de la planificación, tanto de un plan de regadíos como de los respectivos planes de cuenca, donde quedaría mejor –“testada”- los beneficios

políticos potenciales que podría capitalizar CiU y que redundara en una mejora de su situación en la Comunidad Autónoma.

Tras el cambio político que representó las elecciones de 1996, el PHN se convertiría en caballo de batalla pero con dos fines estratégicos diferentes.

Uno sería cumplir con los planes de cuenca y de regadío, trámite pendiente desde el gobierno anterior y definición previa del modelo de oferta que caracterizó la posición del modelo de gestión tanto del PP como del PSOE. Ello se tramitó poco después de las elecciones lo que convirtió a la victoria del PP en un referente de –cumplimiento– encardinado profundamente en su discurso general, muy importante para el diseño político del Plan Hidrológico Nacional.

El acuerdo generalizado sobre los beneficios de la planificación hidrológica convierte al agua en una política de especial eco social y de pingües beneficios políticos. La alianza entre PP y CiU para la –“gobernabilidad”– del Estado iba pareja al apoyo del PP a CiU en Cataluña, y la política del agua constituía un importante compromiso infraestructural que aunaba las voluntades en distintos planos de la acción política.

En el plano político; por la aportación de infraestructuras que beneficiarían a Cataluña y por la posición de ventaja relativa que le daba gobernar en C.A. de Aragón con el Pacto del Agua alcanzado, cuyo desarrollo estaba paralizado desde 1991. Pero también por la repercusión que podría tener sobre las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia, donde la posición relativa del PP mejoraría significativamente tras las elecciones autonómicas de 1995.

Esta importante baza que suponía la proyección y planificación de infraestructuras del agua, se convirtió en un importante refuerzo político para

el PP de Valencia y Murcia que consolidarían mayorías absolutas a partir de las elecciones de 1999.

A partir de entonces el Plan Hidrológico Nacional entraría en un proceso de lento desarrollo, apoyándose en dos factores. Uno la expectación social tras el anunciado debate público del anteproyecto, que se cristalizaría a través del Libro Blanco del Agua y otro la presentación definitiva del PHN en el año 2001. El 30 de enero de 2001 el Consejo Nacional del Agua dio el visto bueno al PHN y tras ser aprobado por el Consejo de Ministros en febrero del mismo año, fue el Parlamento el que le dio el rango de ley en abril, con el voto a favor de populares, catalanes y canarios.

El efecto político de la ley, abría la puerta a una ingente cantidad de obras públicas a lo largo de la geografía española, un instrumento válido para las campañas electorales de 2002 en Cataluña, Aragón, Valencia, Murcia y Castilla La Mancha, y en 2003 en Andalucía.

En otro plano, el flujo de dinero público que se vertería en dichas obras y que agilizaría al sector de la construcción, principal beneficiario de dichas inversiones, reforzaba los apoyos no institucionales, especialmente en las zonas de fuerte demanda para este sector, es decir, el turismo. Pero también suponía un claro respaldo a los cultivos hortofrutícolas del litoral al tiempo que un alivio sobre la cuenca del Tajo. Así pues, la triple alianza que formaban las CC.AA., los sectores industriales afectados (eléctricas, cementeras, etc.) y el apoyo social del campesinado, suponía uno de los ejes centrales de la política económica del gobierno y una de sus principales herramientas de propaganda.

NORMAS, REPARTO DE RECURSOS Y COMPETENCIAS.

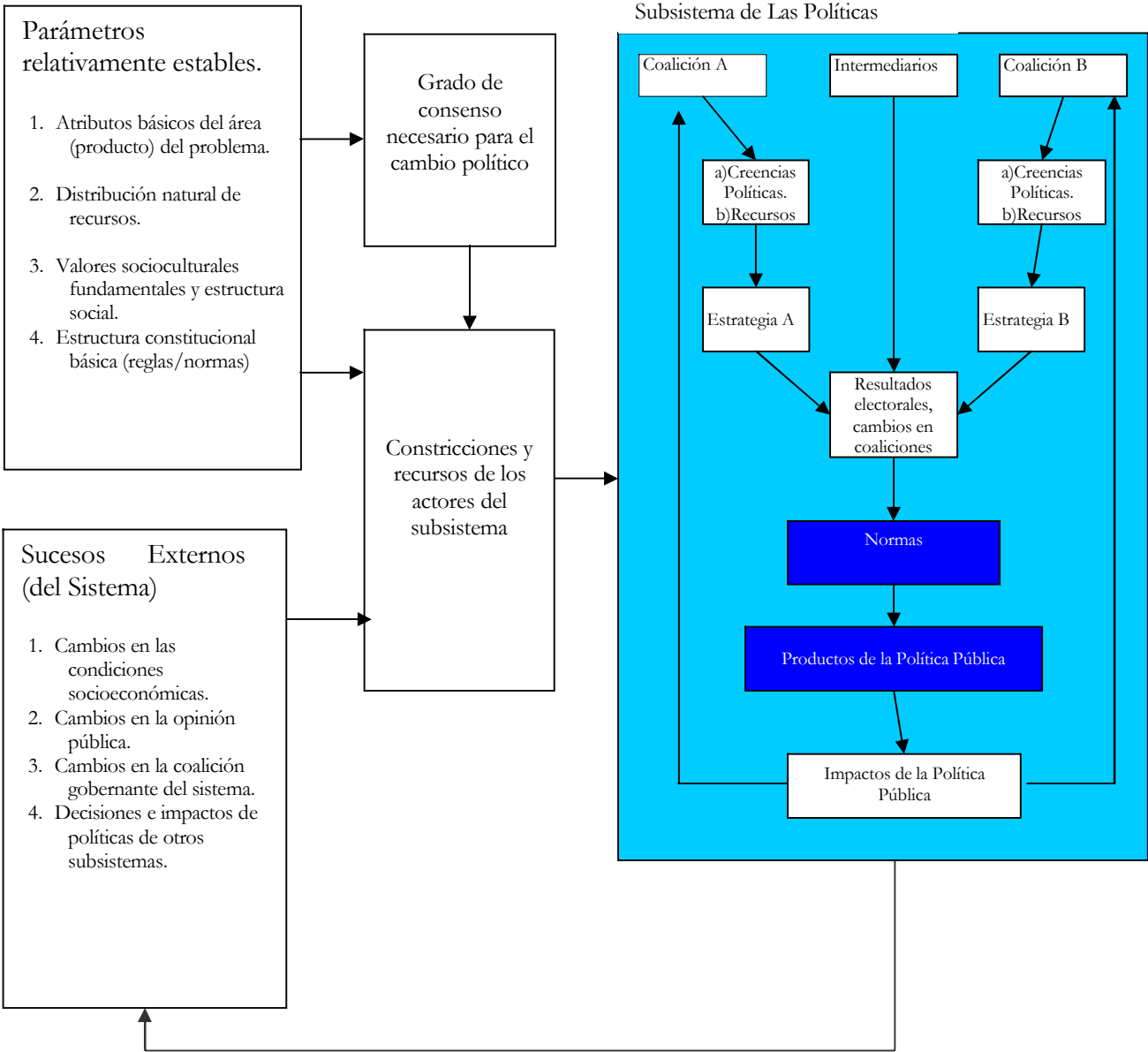


Ilustración 44. A.C.F.: Normas y Productos de la Política Pública.

En este apartado se analizarán los recursos utilizados en el área de la producción de normas, analizaremos cual es el estado de la producción normativa mediante un análisis comparativo entre los diferentes territorios autonómicos más afectados por los aspectos más esenciales del debate en torno a la política del agua en España. La hipótesis de trabajo inicial es que el proceso de aprendizaje, como fruto del movimiento de las coaliciones promotoras y de sus actores, puede apreciarse en los cambios estructurales, especialmente en el reparto de recursos y competencias.

ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA.

Nuestra variable independiente será ahora la producción normativa, con ella buscamos explicar la correspondencia temática entre distintos niveles de gobierno, es decir, si existe una relación entre el contexto político europeo, nacional e ínter territorial español. Como unidades de medida hemos elegido una serie de categorías. La primera es la frecuencia de producción que acapara cada ítem (asunto sustantivo). La segunda, será la frecuencia de producción normativa de cada nivel competencial en cada administración. La tercera será la frecuencia del tipo de norma (orden, circular, ley, reglamento, etc..).

Nuestro objetivo es realizar un análisis que permita explicar la dinámica temporal de la producción normativa, no se trata, por tanto de un análisis comparativo al estilo jurídico sino que se busca comparar la producción cuantitativa y cualitativa de las normas relacionadas con una política del agua, si existe algún paralelismo entre el comportamiento institucional de distintos territorios y de distintas jerarquías. La jerarquía de la norma vendrá determinada por el órgano que la produce y en consecuencia podrá valorarse el grado de participación institucional que ha tenido lugar en su producción. Siendo las normas que manan de las instituciones asamblearias (Parlamentos) un extremo y las que manan de órganos administrativos el

opuesto. Tenemos en cuenta, a la hora de su interpretación, que las Leyes siempre son marcos jurídicos que han de desarrollarse reglamentariamente y naturalmente han de ser superior en cantidad que las primeras. De ahí la necesaria perspectiva comparada entre territorios, que nos aportará una perspectiva del grado de desarrollo de las Leyes en cada comunidad autónoma o nivel de gobierno. Las categorías que analizamos tienen las siguientes características:

Generalidad. Es decir, diferentes grados de concreción o potencial normativo. Desde una máxima generalidad (Leyes) a una mínima (normas y circulares)

Implicación política. Grado de implicación con una determinada política, siendo mayor la que mana directamente del gobierno o el parlamento y mínima la que corresponde a los órganos o unidades administrativas de gestión.

Respuesta a los inputs políticos. La temática sólo se la considera relevante en términos generales, es decir, buscamos la máxima relevancia en las temáticas tratadas, a través de sus frecuencias (tantos por cientos), según tengan, dichos órganos político-administrativos, competencias en la gestión del agua.

Temporalidad. Desarrollo temporal de la producción normativa, puntos de inflexión y elementos históricos comunes que pudieran servir para correlacionar una producción con otra.

Los cambios legislativos en los distintos ámbitos territoriales y administrativos darán lugar al nuevo mapa de la política del agua y nos informará del grado de penetración y de compromiso adquirido tras los debates.

Cada nivel; europeo, estatal o autonómico, ejerce su potestad legislativa mediante distintas denominaciones, debiendo atender preferentemente a la distinción entre actos normativos gubernamentales, parlamentarios o de sector (Ministerio o Consejería, en el caso autonómico).

A nivel europeo.

La producción normativa europea tiene un movimiento oscilatorio que parte de 1999, decae en el 2000 y remonta alrededor de 2004. La normativa europea en materia de agua es dirigida, fundamentalmente, desde la Comisión, órgano ejecutivo permanente con competencias similares a las de un gobierno nacional. Como la mayoría de la legislación europea, ésta tiene distintos niveles de aplicabilidad. La Directiva, constituye normas que pasan al cuerpo normativo de cada Estado, de un modo automático y constituye un nivel de presión importante sobre la conducta política sectorial.

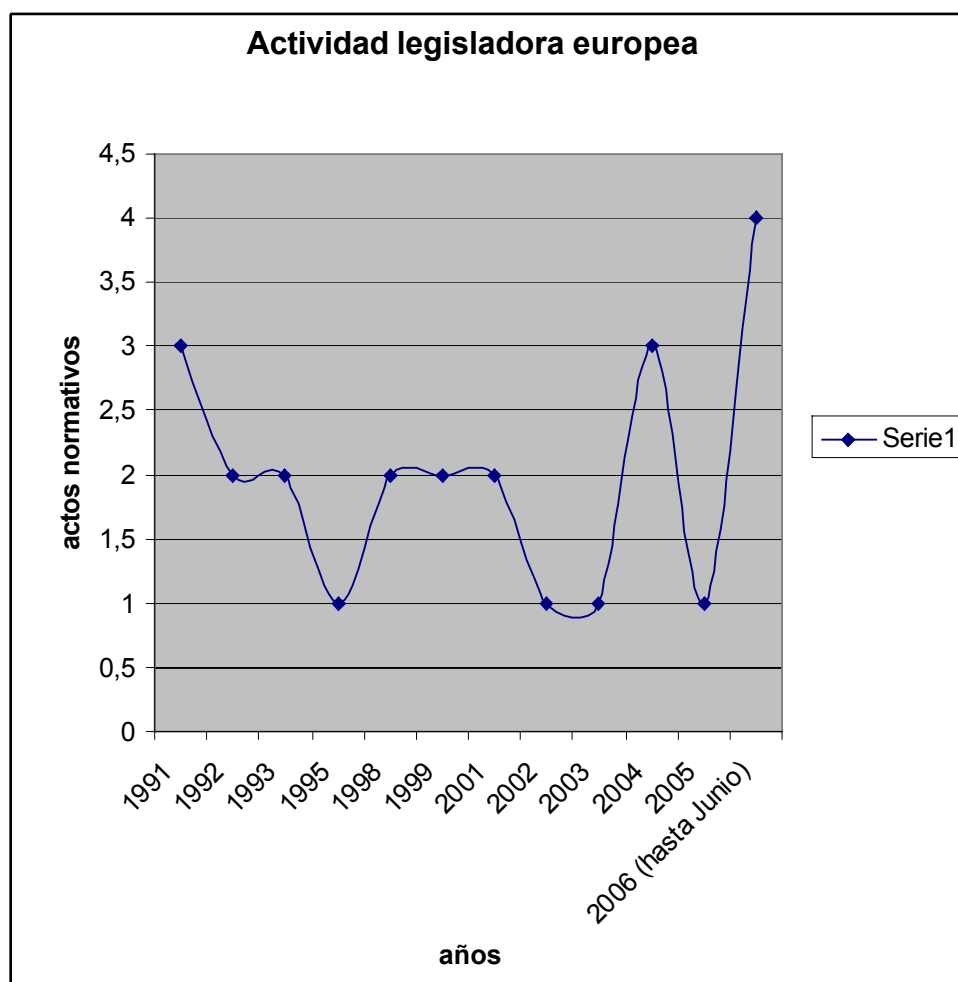


Ilustración 45. Actividad legislatadora europea.
fuente: Elaboración propia. 2006

Como puede observarse en la Ilustración 29, existen tres momentos que podemos identificar como período de 1991 a 1996, de 1996 a 2003 y finalmente de 2003 a 2006. Puede señalarse que tras un primer momento de producción decae para estabilizarse durante el segundo período y tensarse a partir de 2003.

La normativa europea no podría articularse si junto a los instrumentos políticos (nivel de las normas y órganos productores) no contase con instrumentos económicos para cumplir y hacer cumplir las políticas propuestas. Actúa, por tanto, a través de los fondos europeos que representan una fuente importante para algunos países dependientes de los mismos, como es el caso de España hasta la re-negociación de los mismos realizada en el 2005.

De entre los Fondos Comunitarios del presupuesto de la UE, revisten un papel muy significativo los denominados recursos estructurales. Estos recursos son los denominados Fondos Estructurales Europeos (FEDER, FSE, FEOGA-orientación e IFOP) y, también, el Fondo de Cohesión. Tanto los Fondos Estructurales como el Fondo de Cohesión atienden a la finalidad de favorecer un mayor grado de cohesión económica y social en el espacio comunitario a través de la co-financiación de las políticas de gasto público desarrolladas por los estados-miembros y dirigidas a la consecución de dicho objetivo. En el caso de los Fondos Estructurales Europeos, en virtud de lo establecido en los artículos 158 y 160 del Tratado de la UE, dicha finalidad se persigue a través de políticas encaminadas a conseguir un mayor equilibrio entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y territorios que componen la Unión, por lo que su aplicación se inscribe en el ámbito de la política regional.

El Fondo de Cohesión, atiende, por su parte, a la finalidad de favorecer el crecimiento económico y la convergencia real de los estados-miembros de la Unión con un menor nivel de desarrollo intentando garantizar que el crecimiento sea compatible con el mantenimiento de sus equilibrios macroeconómicos y presupuestarios fundamentales.

- ✓ En España, la coordinación de la aplicación y gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión recae en el Ministerio de

Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, la cual está encuadrada en la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Entre otras, esta Dirección General tiene atribuidas las siguientes competencias y funciones:

- La negociación con la Comisión Europea de los asuntos relacionados con los fondos estructurales europeos, así como de los asuntos relativos al Fondo de Cohesión.
- La coordinación de las Administraciones territoriales en lo relativo a la programación, seguimiento y evaluación de los fondos estructurales comunitarios y del Fondo de Cohesión, así como la coordinación del resto de Departamentos ministeriales responsables de la gestión de fondos estructurales.
- La elaboración de estudios y coordinación de evaluaciones de programas financiados con fondos estructurales europeos.
- El análisis, selección y seguimiento de los proyectos que deben ser financiados con cargo a los recursos del Fondo de Cohesión, del Fondo de Compensación Ínter territorial y del Fondo de Teruel.
- La propuesta de los pagos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión a los beneficiarios finales de los mismos.

La acción reivindicativa y de protesta realizada en el 2001, incitada desde varias instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como por varios partidos políticos, (PSOE, IU, CHUNTA A. etc.), frenó los fondos destinados a la financiación del Plan Hidrológico Nacional, los cuales iban a sufragar alrededor de el 60% del trasvase del Ebro. Esta acción supuso, entre otras cosas, tomar conciencia de la importancia del criterio de la Comisión para ejercer cierta autoridad relacionada con el posible incumplimiento de la Directiva Marco del Agua 2000/60.

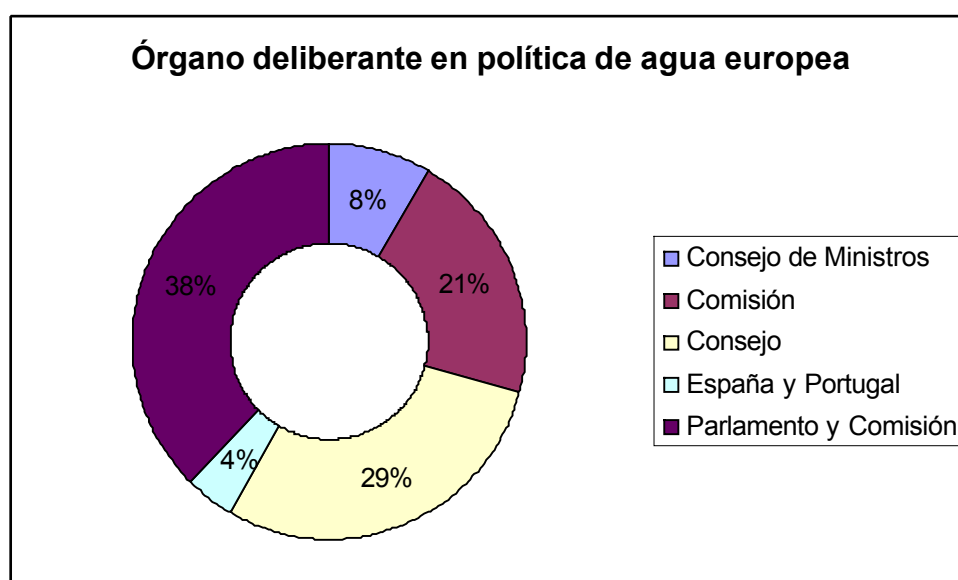


Ilustración 46. Órgano deliberante en política de agua europea. Fuente: Elaboración propia. 2006

Según se puede ver en la ilustración 30, los dos órganos más implicados en la elaboración de la normativa europea del agua son el Parlamento y la Comisión, conjuntamente y el Consejo. Todo ello apunta a considerarla como normas de grandes apoyos institucionales y vinculados a la

correlación de fuerzas de los órganos más avalados por la legitimidad democrática.⁸¹

En general, es importante destacar que la normativa europea tiene sus prioridades (en adelante siempre nos referiremos exclusivamente a la normativa del agua) centrada en responder a los principales problemas a nivel europeo. Estos podremos verlos en el cuadro siguiente:

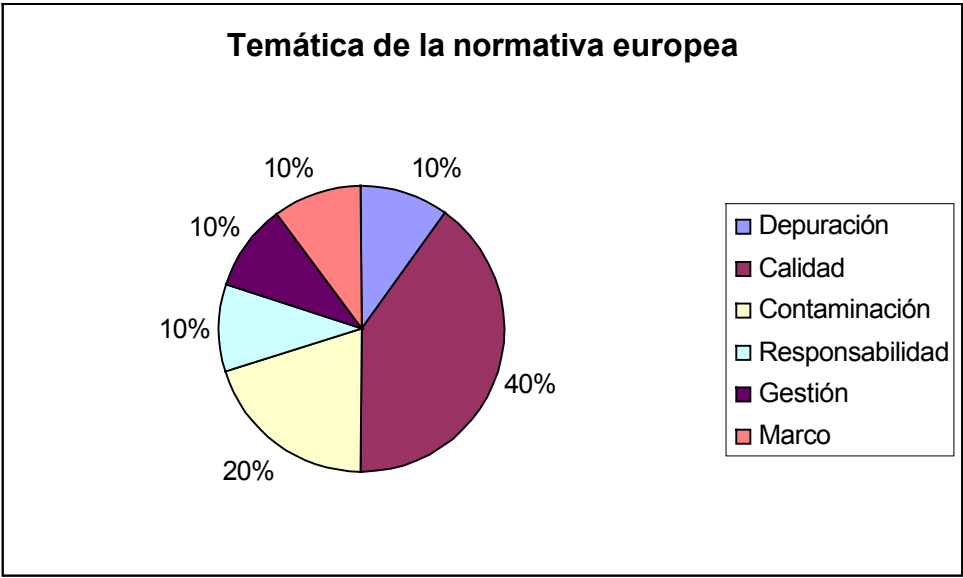


Ilustración 47. Temática de la normativa europea. Fuente: Elaboración propia. 2006

Se infiere de la ilustración 31, que la principal acción normativa se caracteriza por la temática de la contaminación y la calidad de las aguas.

Asimismo, dada la complejidad administrativa de la Unión, los distintos órganos de responsabilidad impiden ver con claridad el nivel de

⁸¹ El Parlamento es un órgano electo por los ciudadanos europeos y la Comisión se desprende de la correlación de fuerzas (partidos políticos). El Consejo, en cambio, está formado por los Ministros de los Gobiernos de la Unión de las áreas políticas específicas, donde prevalecen los acuerdos ínter territoriales sobre las cuestiones de principio.

autoridad, aunque si observamos el tipo de normativa europea podremos deducir dicha importancia, destacando significativamente las Directivas y Decisiones. Correspondientes con los órganos de Comisión, Consejo de Ministros y Parlamento Europeo.

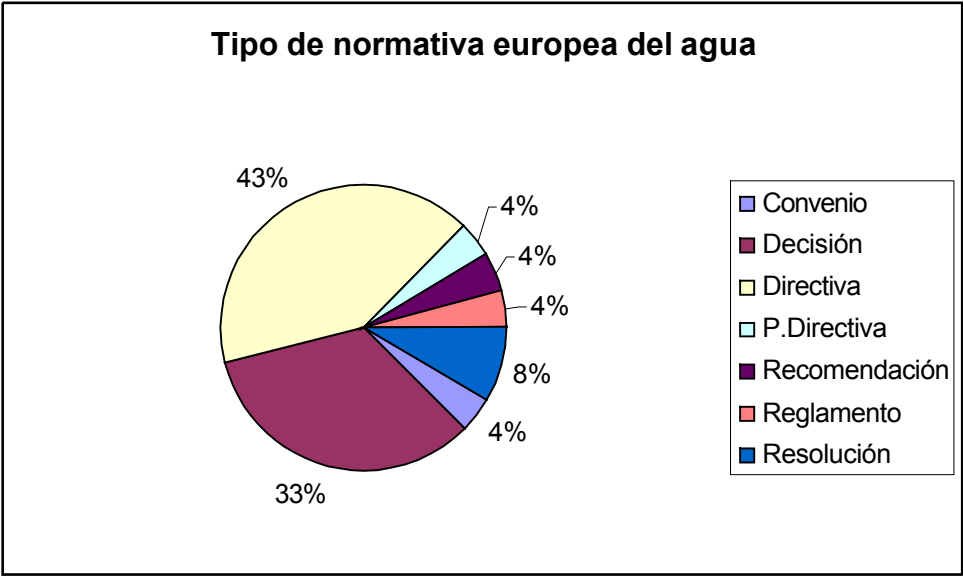


Ilustración 48. Tipo de normativa europea del agua. Fuente: Elaboración propia. 2006

Como podemos deducir de la ilustración 32, el marco gerencial de la política del agua tiene una clara intención de aplicabilidad por las normativas de cada país miembro de la UE, en ese sentido se puede observar que las Decisiones y las Directivas acaparan las acciones legislativas de la UE.

A nivel Estatal.

Lo que podemos observar del análisis de la producción normativa estatal es que dicha normativa atiende a una temática muy característica de la situación política española. Los porcentajes que destacan los temas de mayor preocupación gubernamental son:

Los Planes Hidrológicos de Cuenca con un 15%. Los temas dedicados a las Confederaciones Hidrográficas y a las competencias suman, juntos un 10%. Seguidamente la sequía con un 9% y los Parques Naturales con un 6% y la contaminación con un 5%.

Todo ello nos habla de la relevancia de la problemática principal y, en consecuencia de los outputs que dan respuesta.

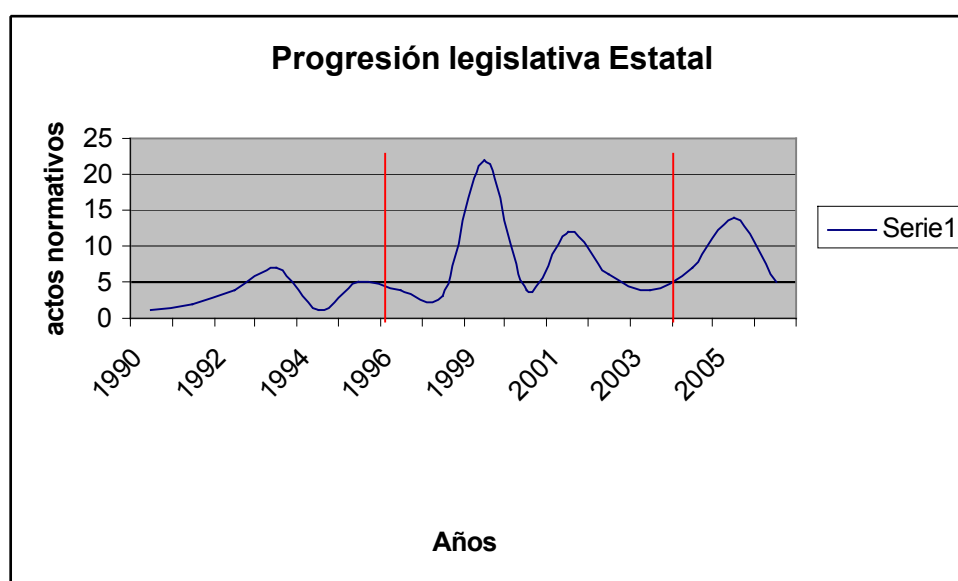


Ilustración 49. Progresión legislativa estatal.
Fuente: Elaboración propia. 2006

Existen tres momentos en la producción normativa. Uno, el que abarca el período de 1990 a 1997, con escaso nivel de producción normativa. Dos, el que abarca de 1997 a 2000, de máximo nivel de producción normativa. Tres, del 2001 al 2006, con una producción intermedia.

Estos tres momentos coinciden con dos cambios de tendencia política en el Gobierno. Uno el cambio de gobierno de 1996 y el de 2004. Otro la Planificación Hidrográfica, el Plan Hidrológico Nacional (PHN).

Ambos factores, combinados, inciden sobre la naturaleza del problema del agua, circunscribiéndolo a la pugna entre dos concepciones de la política del agua basada en diferentes conceptos de Planificación y de participación del Estado en la gestión del recurso.

La problemática del agua no es homogénea en todo el territorio nacional, un estudio pormenorizado de su evolución en las Comunidades Autónomas más representativas del debate sobre el Plan Hidrológico Nacional, puede mostrarnos las diferencias significativas, según sus propias sensibilidades, pero, al mismo tiempo, los modos concretos, específicos de trasladar en outputs políticos las demandas específicas de los ciudadanos y su forma singular de trasladar a la práctica los contenidos del debate que se diseña a nivel Estatal.

Se han escogido las Comunidades Autónomas por estar todas ellas vinculadas al contexto político de desarrollo del P.H.N; es decir, Cataluña, Aragón, Valencia, Castilla La Mancha, Murcia y Andalucía. Siguiendo un criterio hidroestratégico.

A nivel autonómico.

Como ya venimos indicando analizaremos la frecuencia normativa, la temática general y el rango de la norma, con el fin de evaluar el nivel de desarrollo concreto que tiene la problemática del agua y su capacidad de permeabilizar el debate nacional sobre la política del agua.

C.A. Cataluña

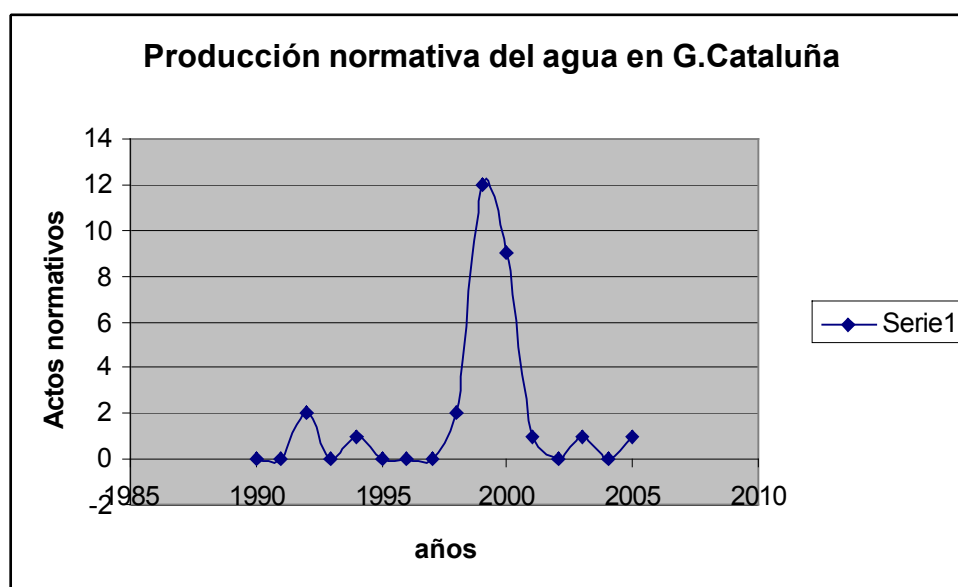


Ilustración 50. Producción normativa del agua en G. Cataluña. Fuente: Elaboración propia. 2006

Parece obvio, la importancia que tiene la producción normativa del agua en Cataluña entre los años 1997 y 2002, se podría decir que representa el período de mayor esfuerzo legislativo en esta materia,

Respecto a la temática más representativa de dicha normativa, destacaremos las referentes a la contaminación, con un 15%, el problema de la Depuración con un 13% y los tributos, junto a las funciones con un 11%. Eso puede representar los focos principales de atención de la política del agua en Cataluña.

Finalmente, como rasgo característico del nivel normativo predominante en la Generalitat, destacaremos la importancia de los Decretos, representando el 58% de la acción normativa, representando el grado de implicación directa del gobierno catalán en dar respuesta a los inputs políticos.

El rango normativo nos muestra la importancia de la responsabilidad política y el peso relativo de cada nivel orgánico de la acción política gubernamental.

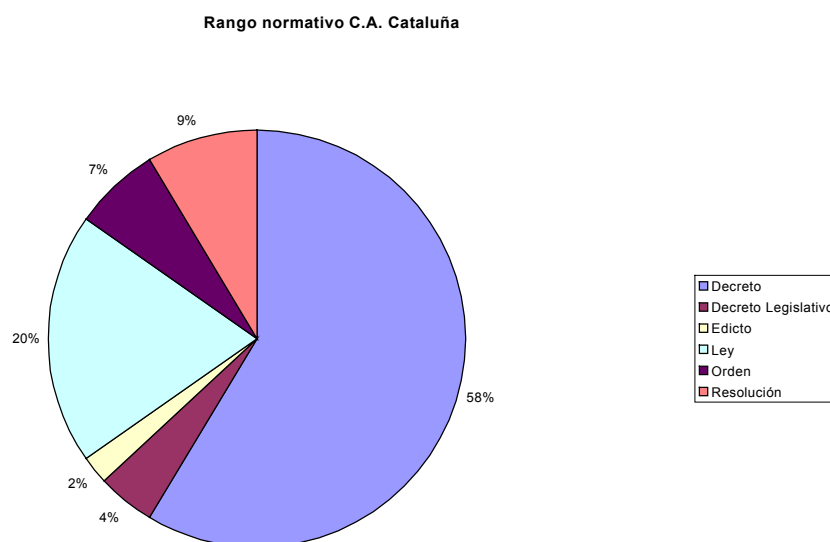


Ilustración 51. Rango normativo C.A. Cataluña. Fuente: Elaboración propia. 2006

La abundancia del Decreto en relación con las leyes u otros niveles normativos, vienen a confirmar el nivel de actividad del gobierno en esta Comunidad Autónoma y para esta política pública en concreto. Lo que cristaliza el grado de protagonismo que la política del agua aporta a la acción del gobierno. Muy por encima del nivel gerencial o de desarrollo como podrían ser los reglamentos o las resoluciones.

C.A. Aragón

En cuanto a la producción normativa, salta a la vista los dos períodos de máxima producción normativa, es decir, el correspondiente a 1991-1996 y

el de 1996-2001. Siempre teniendo en cuenta nuestra fuente de información (hispagua, CEDEX, centro de información del agua dependiente del Ministerio de Medio Ambiente), la producción normativa en C.A. Aragón tiene tres picos destacables, 1992, 1997 y 1999, en esos años se fraguan tres acontecimientos políticos relacionados con el agua para Aragón. El Pacto del Agua (1992), consolidación de la estructura organizativa y distribución de competencias en materia de agua en el nuevo gobierno de Aragón y 1999, Aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca.

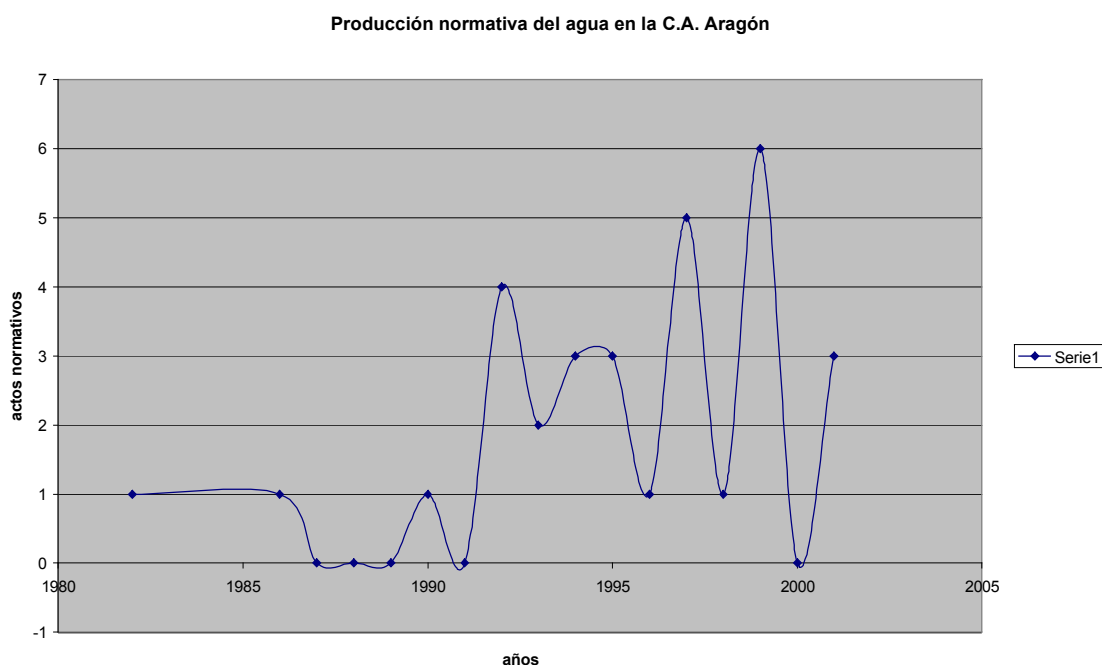


Ilustración 52. Producción normativa del agua en la C.A. Aragón. Fuente: Elaboración propia. 2006

Resulta, casi sorprendente, la importancia cuantitativa de la legislación nacional en materia de aguas para la C.A. de Aragón, constituyendo, prácticamente el 30% de la legislación en la Comunidad Autónoma. También

señalaremos el papel de las Leyes, con una importancia muy alta en el cuerpo legislativo del Agua, en detrimento de la acción del gobierno. Lo cual nos remite al destacado papel que ha jugado la Asamblea Autonómica en la producción normativa.

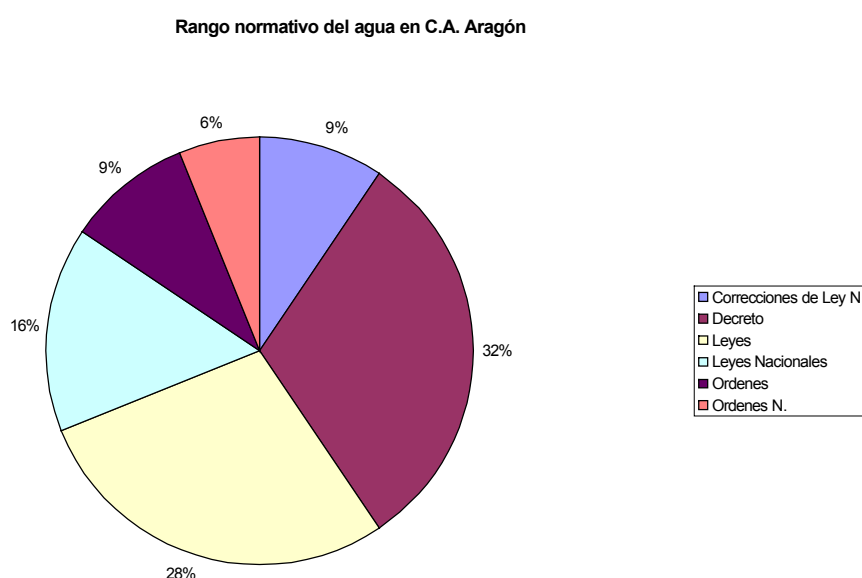


Ilustración 53. Rango normativo del agua en C.A. Aragón. Fuente: Elaboración propia. 2006

Bajo la perspectiva de la temática general de la normativa autonómica podemos destacar que sobresalen los temas de: -Embalses- 16%, -Estructura orgánica y funciones- que representan, -Juntas-, el 24%, -Agricultura- con un 13% y -Pesca- con 11%.

En la valoración que hacemos de dicha temática es importante señalar la cada vez mayor importancia de la estructura autonómica en la dirección política de la Región, constituyendo éste, un elemento a tener en cuenta cara a una correcta interpretación de la importancia que debemos dar a la tendencia de mayor territorialización de los procesos deliberatorios y negociadores en materia de política de agua.

C.A. Valenciana

En la Comunidad Autónoma Valenciana se aprecian tres momentos significativos en su producción legislativa. El correspondiente a 1982-1990, el de 1991-1994 y finalmente el de 1995-2000. Cada período viene rodeado de circunstancias políticas que contribuyen a explicar el contexto de dicha producción normativa. Pese a la larga producción normativa existente en dicha comunidad, muy afectada por los efectos de la industria turística y de la construcción, así como la convivencia

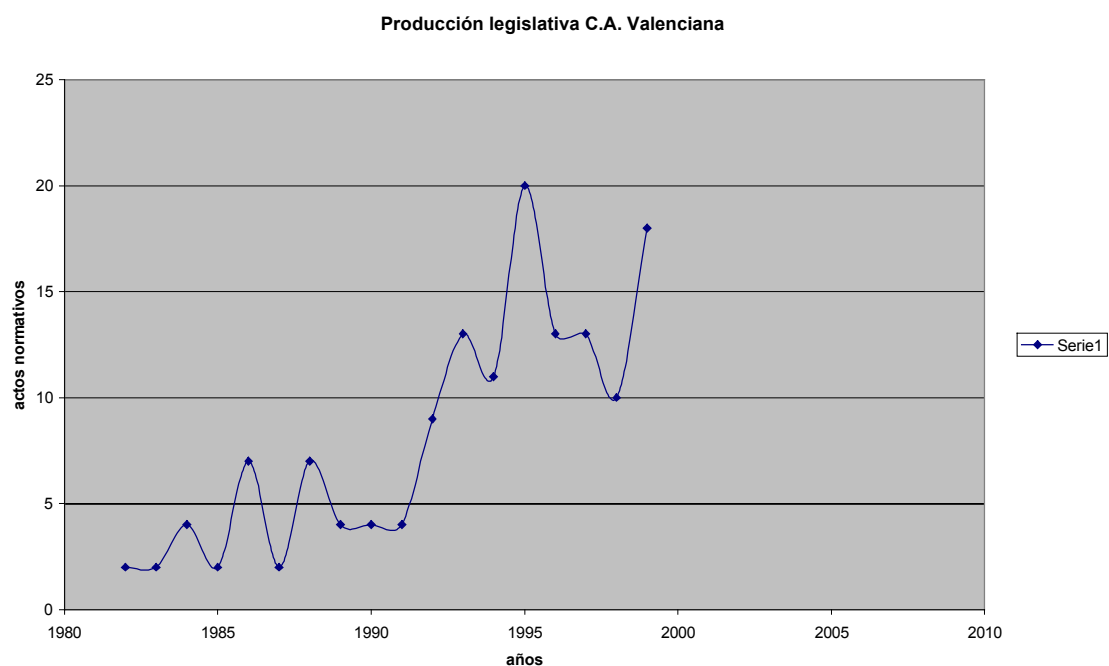


Ilustración 54. Producción legislativa C.A. Valenciana. Fuente: Elaboración propia. 2006

La temática general que caracteriza la producción legislativa en la C.A. de Valencia oscila en un amplio abanico de áreas, destacando las siguientes:

Problemática de “Depuración” y “Medio Ambiente”, con un 16% de producción normativa respectivamente. La “Agricultura”, en tercer lugar con un 13%, siguiendo con un 11% la problemática de “infraestructuras”. Le siguen, en orden de importancia, la configuración de Estructuras político-administrativas con un 8% y “Tributos” con un 7%.

De dichos datos podemos afirmar que la importancia de la política medio ambiental, así como los intentos por incentivar la actividad agrícola y controlar la contaminación que conlleva, hace reforzar las medidas orientadas a un fomento de la depuración. La diversidad y amplitud de la problemática del agua en la C.A. Valenciana, refleja también un esfuerzo de regulación y también un alto intervencionismo de la política autonómica en la gestión del recurso. Ello repercutirá en el valor político de dicha gestión y en la sensibilidad social respecto del mismo.

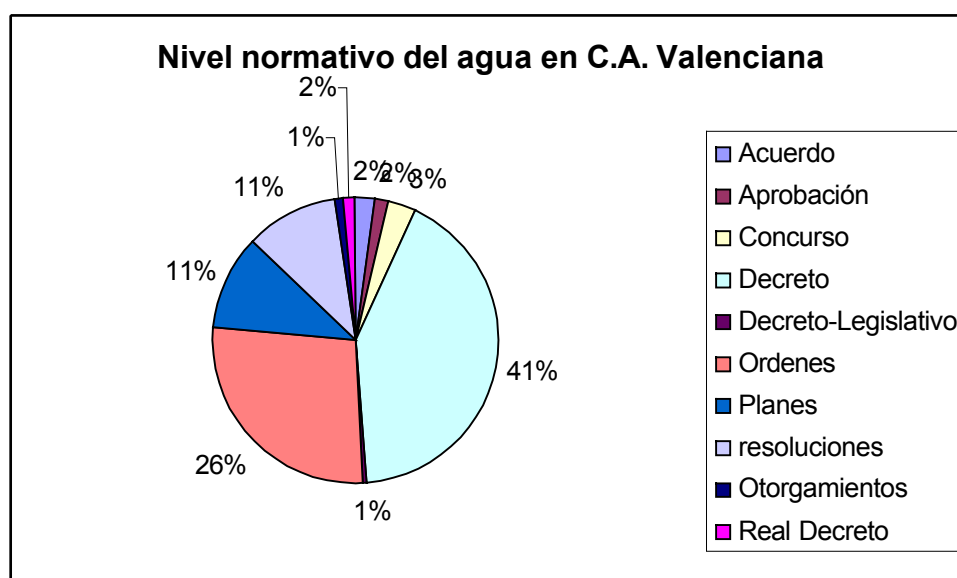


Ilustración 55. Nivel normativo del agua en C.A. Valenciana. Fuente: Elaboración propia. 2006

Así podemos observarlo en el análisis de los datos sobre niveles normativos del agua. En él podemos observar la omnipresencia de la acción de Gobierno mediante Decretos y Órdenes, Resoluciones y Planes. Ello refleja la repercusión práctica que se busca y, por tanto, el grado de intervencionismo, muy elevado, en la práctica de la gestión del recurso.

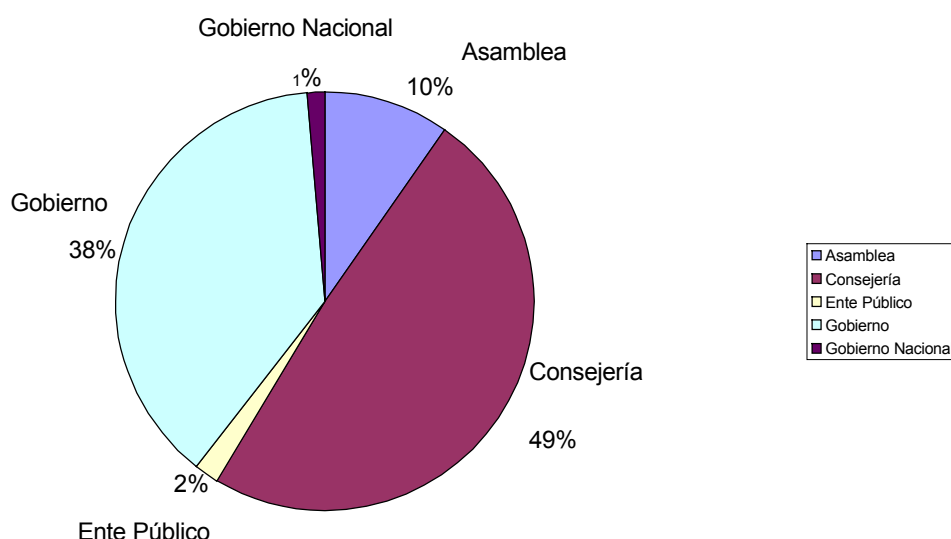


Ilustración 56 Órgano de producción normativa en la C.A. Valenciana Fuente: Elaboración propia. 2006

Observando la ilustración 40 podemos comprobar la relevancia institucional de las Consejerías que intervienen en el desarrollo de la política del agua, pues su producción normativa así lo indica. No obstante eso nos dice que el Gobierno autonómico aplica una política del agua continuada en el tiempo pues su desarrollo es justificado por las regulaciones específicas siendo, el agua, un problema de gerencia más que de marcos normativos.

C.A. Murcia

La producción normativa en la C.A. de Murcia, tiene dos períodos; uno corto que va de 1990-1992 y otro desde 1992-2000. Dicha actividad normativa no parece relacionarse con las elecciones celebradas en 1995 y 1999, donde no hubo cambio de gobierno (PP), sin embargo, de 1992 al 2000

se dinamiza dicha producción, pudiendo relacionarla con la puesta en marcha de los debates para la planificación hidrológica (PHN y PHC), generando en la C.A. de Murcia unas expectativas que convierten a la regulación de dicho recurso en un reflejo de la importancia política que adquiere.

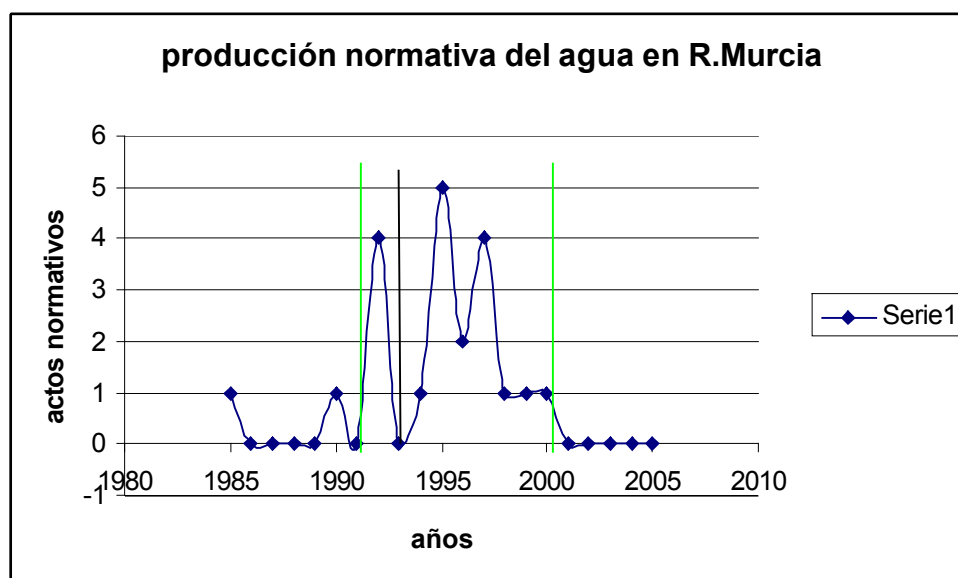


Ilustración 57. Producción normativa del agua en R. Murcia. Fuente: Elaboración propia. 2006

En la ilustración 41 hemos señalado con líneas de color verde, la orquilla más destacable de la actividad normativa en esta comunidad autónoma (1993 y 2001) y con línea gris el año de presentación del Proyecto de Plan Hidrológico del PSOE.

Es significativo el tipo de problemática a la que atiende la producción normativa. Destaca con un 13% la vinculada a “Agricultura” y a la organización estructural de los órganos administrativos, también con un 13%. Con un 10% y 9%, la “Fauna” y la “Caza y Pesca”, respectivamente. Siendo el resto de la problemática de un 5% de media.

Si atendemos a la relación entre la producción normativa y la problemática que atiende, podríamos decir que se trata de una Administración cuya producción normativa gira sobre la regulación de la intervención en los recursos agrícolas y cinegéticos de la Región, dejando en manos de la Administración Central la normalización y gestión del recurso –agua–.

Ello queda corroborado por la relativa menor importancia de la acción del gobierno, dejando en manos de la Asamblea la regulación general. Como podemos observar en el cuadro sobre “Rango normativo de la política del agua en C.A. Murcia”.

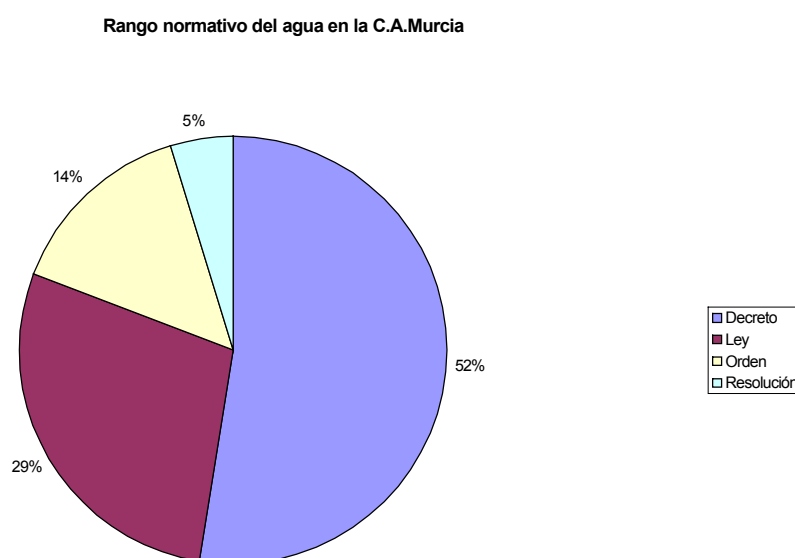


Ilustración 58. Rango normativo en la C.A. Murcia. Fuente: Elaboración propia. 2006

Siempre es necesario tener en cuenta que el Gobierno y las Consejerías, actúan mediante actos normativos de mayor dinamismo que el Legislativo (La Asamblea), pero es su valor relativo el que nos permite evaluar el grado de actividad.

C.A. Castilla La Mancha

La fluctuación de la producción normativa en C.A. de Castilla La Mancha alcanza un período más amplio que el de Murcia. Si bien es cierto que desde 1985, año de aprobación de la Ley de Aguas, se desata un acelerado proceso de generación normativa, que consolida la tendencia a garantizar el papel de la Comunidad Autónoma en la gestión de este recurso. Sin embargo, podemos distinguir, sutilmente, dos períodos significativos. El primero que va de 1986 a 1995 y otro con picos más altos de 1995 a 2000. La legislación evoluciona en esos años, pasando de un modelo que gira en relación con la - Ley del Agua- de 1985, a otro que tomará como referencia el período caracterizado por la discusión y aprobación el Plan Hidrológico Nacional en 2001. Ambos hechos parecen relacionarse con la frecuencia normativa.

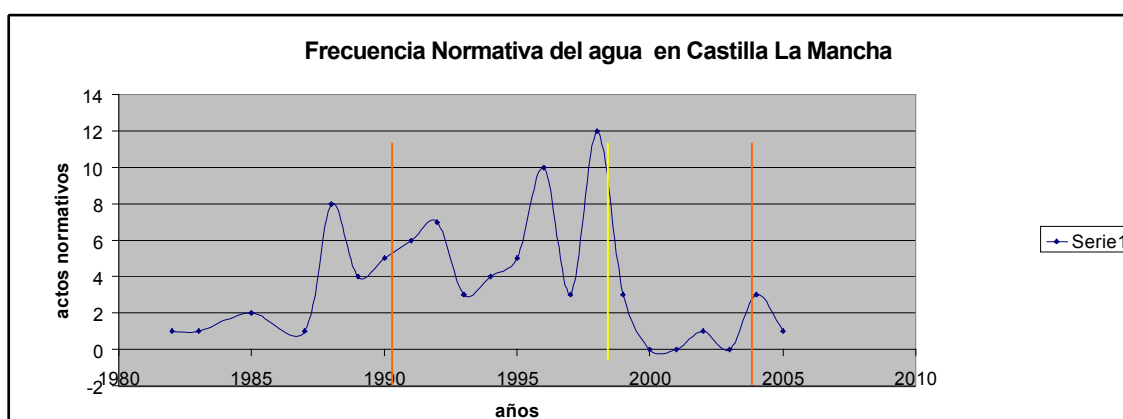


Ilustración 59. Frecuencia normativa del agua en C. La Mancha. Fuente: Elaboración propia. 2006

En la ilustración 43 se ha señalado con tres líneas verticales los tres períodos que distinguen el comportamiento de la producción normativa, destacando cambios significativos a partir de 1985 hasta 1991, donde comienza una etapa pródiga en producción normativa, hasta 1999, que cae

entre 1999 y el ligero repunte de 2004. Ello nos sugiere una posible relación de la política nacional sobre el comportamiento político del agua de la Comunidad Autónoma

Aproximándonos al estudio de los órganos que promueven actos normativos podemos observar la omnipresencia de la actuación de las Consejerías competentes sobre algún aspecto de la gestión del agua. Le sigue la acción del Gobierno y finalmente la Asamblea. Guardan una proporción equilibrada con su nivel de responsabilidad, lo que nos habla de lo asentada de su estructura orgánica en materia de gestión del agua, brevemente interrumpida por la intervención estatal.

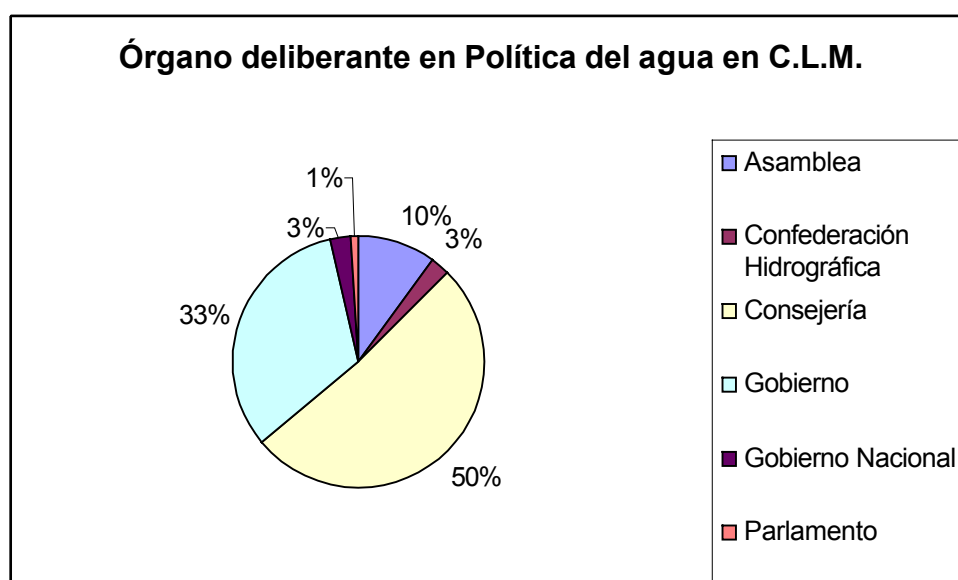


Ilustración 60. Órgano deliberante en la Política del agua en C. La Mancha. Fuente: Elaboración propia. 2006

La temática general que predomina, con un 20% es la de los – Regadíos-, seguida por la de –Conservación- con el 12%, continua con 9% la –Mejora del Territorio-, con 8% la –Fauna- y 7% –Cooperación Municipal-.

Estas categorías que resumen la temática que se desarrolla en cada acto normativo analiza el vínculo entre el modelo de gestión y la procedencia de la demanda, pudiendo atisbar que la gestión del recurso en el ámbito territorial de Castilla La Mancha, pesa significativamente el abastecimiento y las garantías legales del regadío y que éste va parejo a la conservación de la fauna y flora, por ser la más sensible al predominio agrícola del uso. En cuanto a la categoría de -cooperación municipal-, estamos ante un territorio muy extenso cuya colaboración municipal en la aplicación y la coordinación de la política de gestión de su competencia es esencial.

C.A. Andalucía

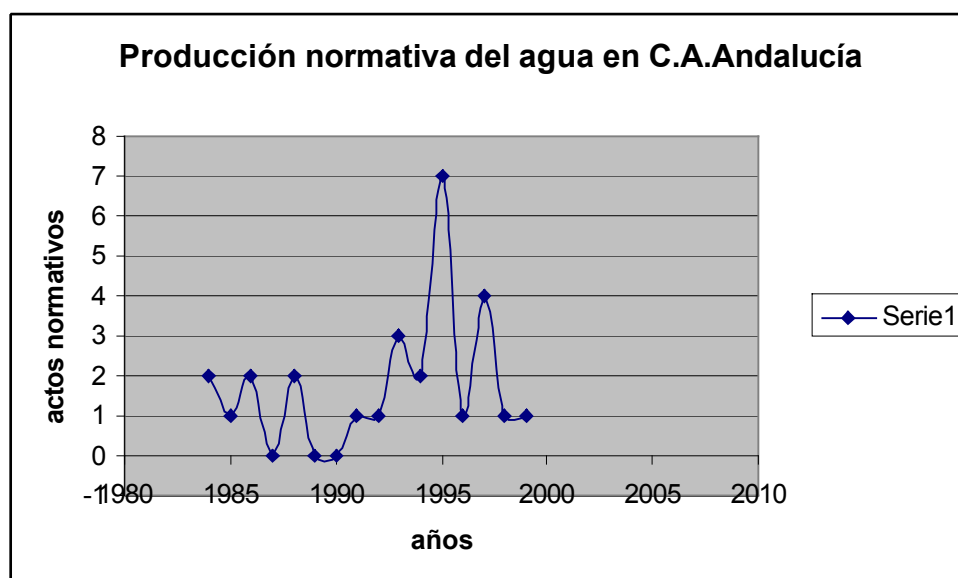


Ilustración 61. Producción normativa de la C.A. Andalucía. Fuente: Elaboración propia. 2006

En la comunidad autónoma de Andalucía, podemos observar dos períodos significativos de producción normativa. (Ilustración 45) El que va de 1985-1990 y el período de 1992-1999. De los dos períodos que destacamos es especialmente significativo el segundo, por el pico que sobresale en 1995. Si lo viésemos desde el enfoque que permite comparar esta actividad con los momentos anteriores a las elecciones autonómicas 1989, 1994 y 2000, no apreciamos una relación directa suficientemente significativa, como para relacionar dicha producción con el proceso electoral. Sin embargo si comparamos ambos períodos entre si, podemos observar que existe una relación más significativa entre la política del agua que se desarrolla al calor de

la ley de Aguas de 1985 y la nueva política de aguas que se pone en marcha a raíz del proceso de planificación hidrológica que se inicia en 1992. Ello nos permite realizar la hipótesis que el esfuerzo planificador desata una reacción legislativa que busca completar, desde la Comunidad Autónoma, el abanico normativo de sus competencias, para garantizar la relevancia política de la Comunidad en la gestión del recurso.

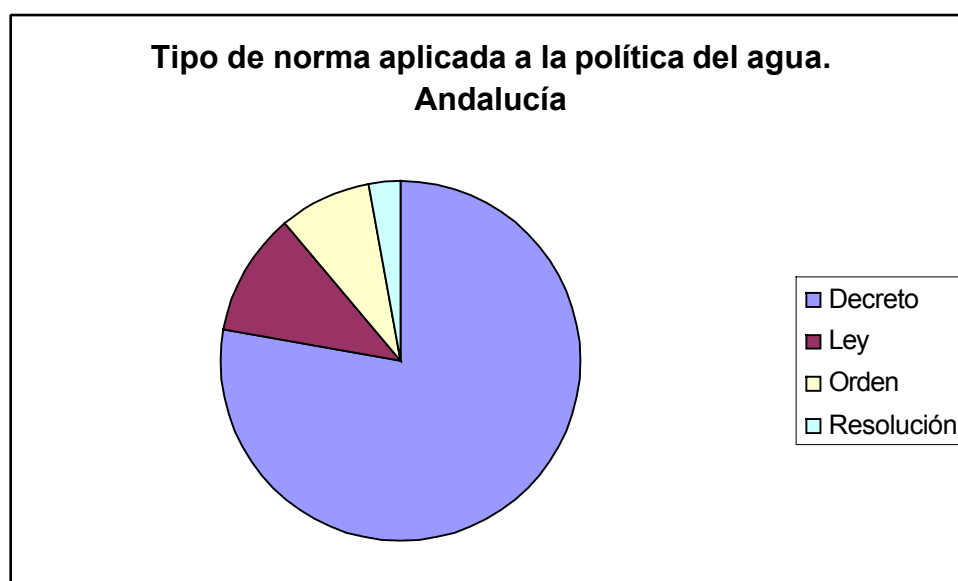


Ilustración 62. Tipo de norma aplicada a la política del agua. C.A. Andalucía. Fuente: Elaboración propia. 2006

La gestión y regulación normativa del agua tiene, en Andalucía, un importante protagonista, se trata del Gobierno andaluz. La importancia de una política de gestión y regulación del uso de este recurso es extraordinariamente importante para la acción política del gobierno. Si observamos el esquema de rango normativo preponderante en toda la legislación del agua, podemos destacar que los Decretos, que manan directamente de la Presidencia del Gobierno, acaparan la acción política del

agua. Ello implica un nivel normativo muy politizado, pero escasamente articulado, de ahí la representación de las Órdenes, que suelen desarrollar los aspectos reglamentarios de las Leyes y Decretos. Dada la problemática predominante en Andalucía, con importantes núcleos de población que sufren problemas de abastecimiento (cortes, pésima calidad, pérdidas en la red de suministro, etc.). Las competencias autonómicas no permiten solucionar dichos problemas, que derivan de una acción desde recursos externos, infraestructuras, o la administración hidrológica, por lo que se concentra en regular el uso y fundamentalmente los aspectos de gestión de la demanda. (aprovechamientos, depuración, contaminación, etc.).

Si observamos la ilustración nº 47, podremos identificar tres grupos de temas que ocupan tres niveles de relevancia en la producción normativa.

El primero que tiene en común compartir una media del 11% de la producción normativa serían los temas de: -Contaminación-, -Calidad-, y - Medio Ambiente-; un segundo grupo, que comparte una producción media del 7%, serán -Agraria-, -Estructura Orgánica-, -Sequía-, -Forestal- y - Abastecimiento-. Finalmente un tercer grupo que comparte un 4% de media en la producción normativa acoge la temática de..., -Subterránea-, - Infraestructura-, -Consejo del Agua-, -Ordenación del Territorio-, - Depuración-, -Piscinas-, -Parque Acuático-, -Inundaciones-.

Del primer grupo la contaminación y la calidad son temas muy vinculados, pues la contaminación es el principal agente de deterioro de la calidad del agua, pero también el medio ambiente y su protección garantiza y delimitan a los agentes contaminantes, a la vez que protege los espacios naturales que benefician al ciclo del agua. Así pues podemos definir que el principal cúmulo temático se centra en la calidad.

En el segundo grupo se congregan los temas relacionados con la producción agraria y los problemas de la sequía. La protección de la masa forestal está relacionada con la sequía por que su deterioro limita la capacidad de conservación del terreno, protege el suelo, tanto de las escorrentías como de sus consecuencias de desertización. Así pues, el abastecimiento a las poblaciones y los regadíos como la protección de la masa forestal y la estructura orgánica que ha de desarrollar la política de gestión y uso del recurso forman parte del segundo conglomerado, centrado en la cantidad. Finalmente, las aguas subterráneas, las infraestructuras, la depuración, las piscinas y parques acuáticos están relacionados desde la perspectiva del uso y consumo del recurso, en ese sentido comparte con la política de Ordenación del Territorio, una fase de la gestión desde la regulación de la demanda y junto al Consejo del Agua, configura el área y la perspectiva de sus competencias. En definitiva, este último conglomerado se define por la gestión de la demanda.

Estas tres áreas temáticas; la calidad, la cantidad y la gestión de la demanda, nos habla del área competencial de la política de aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no obedece a una determinada opción de valor o creencia en dicho modelo, sino a un dato objetivo del área competencial que el reparto de competencias delimita para la gestión del recurso.

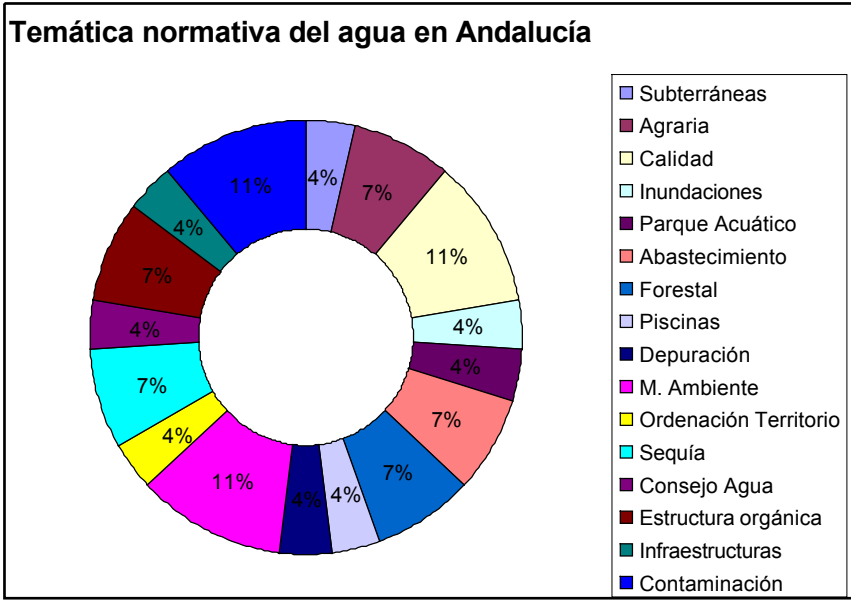


Ilustración 63. Temática normativa del agua en Andalucía. Fuente: Elaboración propia. 2006

Análisis comparativo

El Gobierno aprueba en primer lugar los proyectos de Ley tanto orgánica como ordinaria, que se remiten al Congreso de los Diputados junto con sus antecedentes y una memoria. Se trata de la principal manifestación de su iniciativa legislativa. Aprueba además disposiciones de diversos tipos, que son: los Decretos-Leyes y los Decretos legislativos, ambos con valor de ley, debiendo contar en el segundo caso con autorización de las Cortes; y los Decretos reglamentarios, manifestación de su potestad para dictar reglamentos, así como las Órdenes. En este caso se trata de una actuación excepcional, ya que normalmente las órdenes son aprobadas por los Ministros.

Los actos concretos: cuando son publicados, revisten como los reglamentos forma de Decreto. Los acuerdos son también actos concretos no

publicados. Pero en muchos casos fijan criterios decisivos para el cumplimiento de las tareas administrativas, al aprobar planes de acción en materias concretas.

Podríamos decir que el nivel de intervención política va de un marco general, elaborado en las Asambleas o Parlamentos, seguido de un nivel ejecutivo que marca el espacio de aplicabilidad, pero que no concreta el modo específico de su aplicación hasta que se llega a pormenorizar el procedimiento de su seguimiento y sanción, nivel que suele desarrollarse en el ámbito de cada Ministerio o Consejería, profundizando en mayores cotas de aplicabilidad según bajamos en la jerarquía institucional. Es decir, a medida que la normativa es desarrollada por órganos especializados, tanto el seguimiento como el procedimiento sancionador queda definido para ser puesto en práctica por los funcionarios encargados y para el conocimiento y guía de la práctica concreta de los afectados más directos por esa norma. En consecuencia, una norma, o un espacio normativo poco desarrollado, dan lugar a una interpretación generalista por parte del funcionario obligado a hacerla cumplir, así como a una práctica igualmente ambigua, por parte de los destinatarios de la norma.

En cuanto a las categorías empleadas para evaluar la actividad normativa, resulta muy amplia y de difícil delimitación, toda vez que cada Comunidad Autónoma emplea un determinado modo de definir la norma, no obstante, se ha optado por realizar varios agrupamientos, siguiendo la lógica semántica empleada en cada territorio, procurando unificar las categorías bajo una nomenclatura homologable para todos los espacios administrativos analizados a efectos de proceder a un análisis comparativo significativo.

De lo que podemos concluir que si existen características comunes entre los niveles de gobierno central y autonómico, que se aprecia sensiblemente en la repercusión del debate del agua en el movimiento

legislativo de las Comunidades Autónomas y que la Directiva Marco impulsa una reacción legislativa en cadena. Sin embargo también podemos decir que la ejecución y desarrollo de la normativa del agua a nivel autonómico parece responder a pautas más vinculadas a la distribución del poder en cada una de ellas, con lo que mantienen una dinámica propia. También podemos concluir que la temática tratada en todos los territorios autonómicos centra su atención en la gestión del uso y calidad del agua, siendo significativo este aspecto pues es en el área que insisten los proponentes de un cambio en el modelo de gestión actual. Es decir de un modelo de gestión de la oferta a un modelo de gestión de la demanda.

De la producción normativa Europea y Nacional.

La comparación entre la producción normativa europea y la española nos deja ver claramente que la Directiva Marco supone un hito que impulsa la producción normativa en el Estado. Pero es en el período de 1998-2000 cuando el ritmo de producción normativa se acelera en el Estado. Eso se debe a causas vinculadas a la propia dinámica política interna. Durante ese período existe un intenso esfuerzo por sentar las bases de una planificación del recurso. Y se trabaja intensamente desde el recién creado Ministerio de Medio Ambiente tanto en la política de Acuerdos previos, como de aprobación de Planes Hidrológicos de Cuenca.

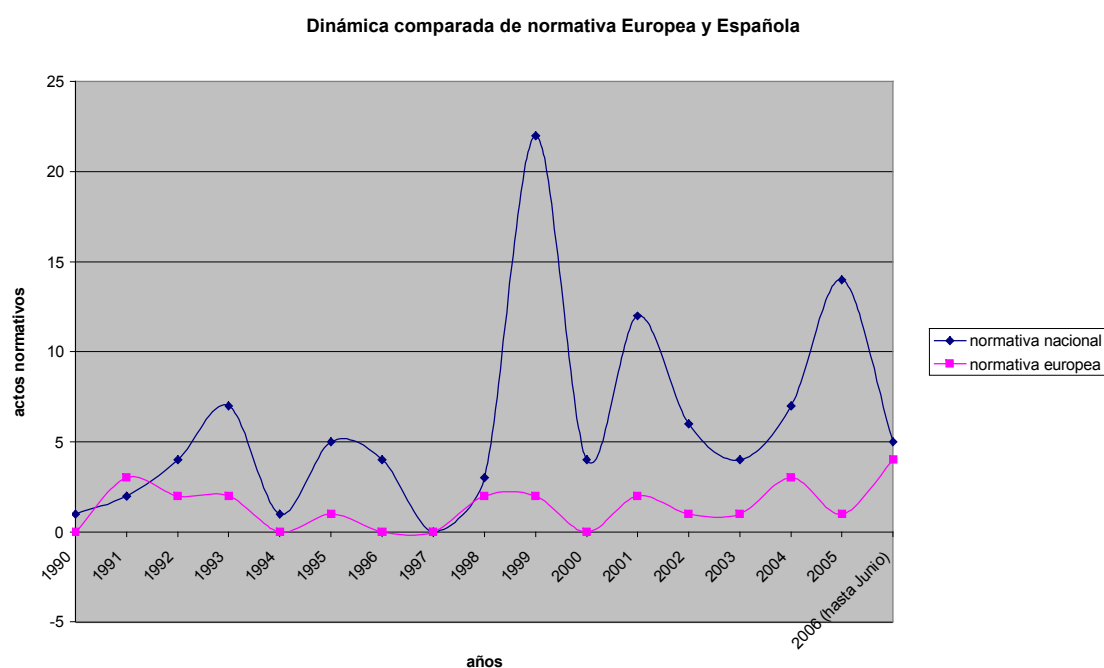


Ilustración 64. Dinámica comparada de la producción normativa europea y española.
Fuente: Elaboración propia. 2006

La Ilustración 48 nos permite tener una perspectiva comparada donde se aprecia una significativa diferencia de ritmo normativo, destacando especialmente el refuerzo institucional de la política del agua recibido por la creación del Ministerio de Medio Ambiente a partir de 1999.

Entre los objetivos de esa ferviente actividad están, la consolidación de una estimación fiable a largo plazo de la demanda del agua, la adaptación de los estudios realizados por el gobierno anterior a una planificación con costes que no pongan en peligro la política de contención del déficit público que caracteriza al gobierno de Aznar, como ya hemos visto en los parámetros estables ya analizados. Además, y para lograr encajar la planificación hidrológica con la Directiva Marco, existe una adaptación del Plan Hidrológico a criterios de sostenibilidad, que representa un intento, por parte de la política del gobierno, de asimilar valores medio ambientalistas sin renunciar al desarrollo del modelo tradicional. Por tanto podemos concluir que la política interna del agua queda condicionada a la negociación de los Fondos de Cohesión Europeos y por consiguiente a la negociación de dichos fondos y al contexto político en el que se desenvuelve la política exterior española con Europa. Se abre así una brecha por la que la oposición tendrá una oportunidad, a menos que se acepte el importante cambio de criterios de sostenibilidad contenido en la Directiva Marco.

En la Ilustración 49 podemos observar las diferencias en la frecuencia de producción normativa entre las distintas comunidades autónomas, pudiéndose apreciar la relevancia institucional para cada territorio en la producción de dicha normativa.

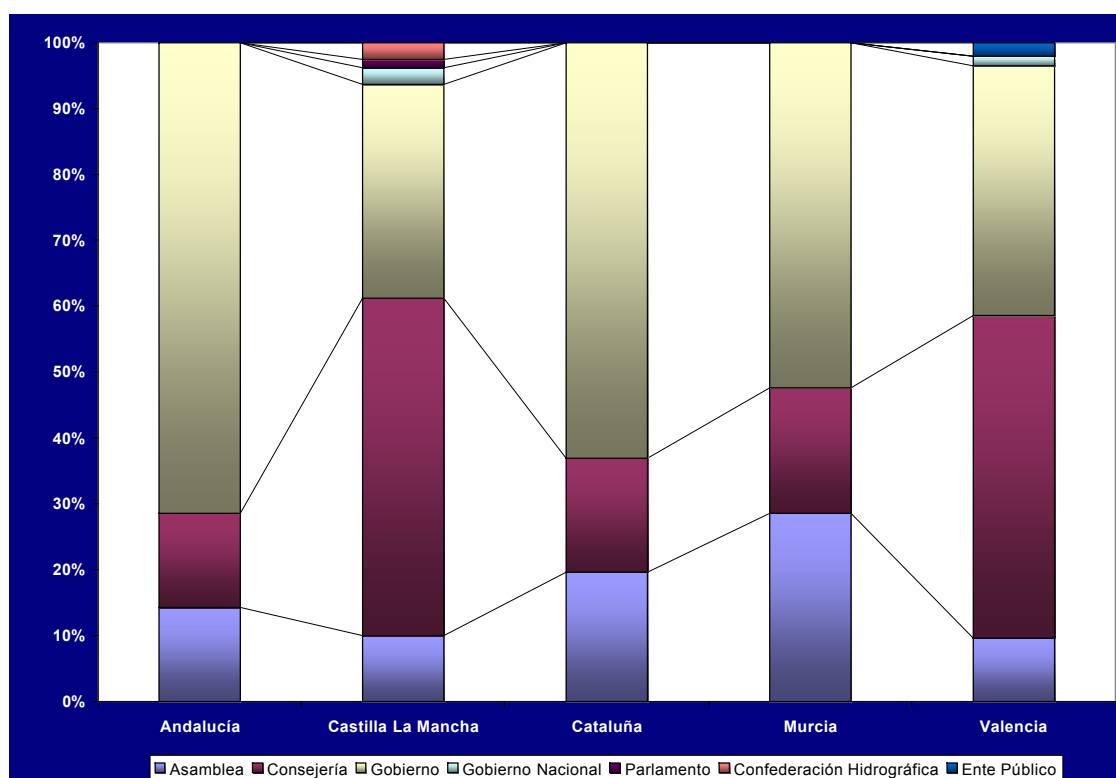


Ilustración 65 Comparativa de la producción legislativa autonómica. Elaboración propia. 2006

Por otro lado, si comparamos la producción normativa entre las comunidades autónomas lo que primero llama la atención es la ausencia de un patrón común que no explique otra cosa que el hecho de que existen dinámicas propias en cada territorio. No obstante, el único dato llamativo lo contemplamos en la diferencia de la producción legislativa de Castilla-La Mancha y Valencia por un lado y el resto por otro. Ambas comunidades sostienen entre si conflictos muy antiguos derivados del trasvase Tajo-Segura principalmente. Ello puede ser la explicación de que se haya hecho un esfuerzo legislativo importante, interpretando dicha reacción como una respuesta institucional de respaldo a una política del agua propia.

IMPACTOS EN LA POLÍTICA

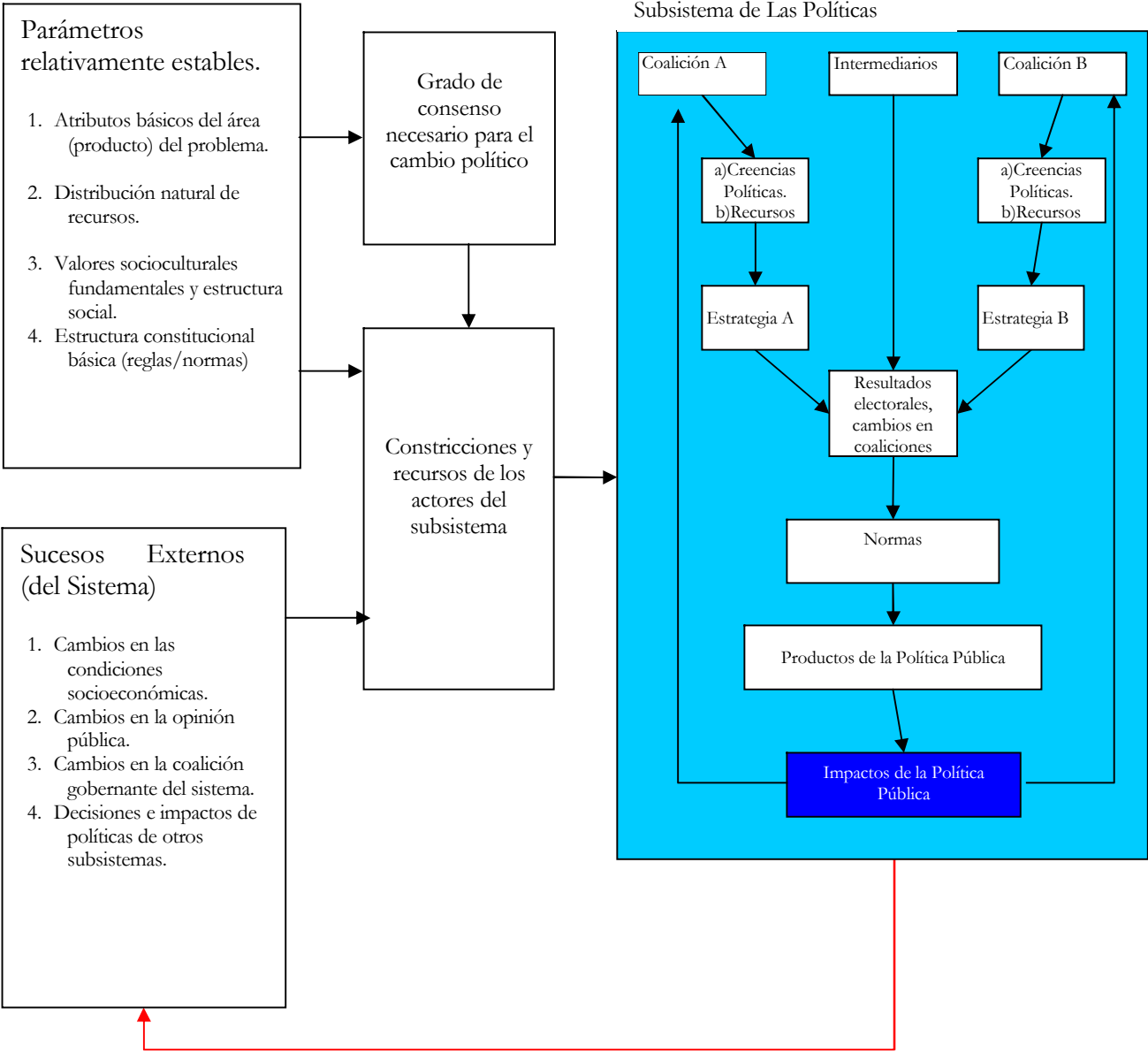


Ilustración 66. A.C.F: Impactos de la Política Pública.

El estudio del impacto en la política, que el debate sobre la política del agua ha provocado, representa una prueba para dar respuesta a una de nuestras preguntas de investigación. ¿Qué cambios estratégicos permiten apreciar la presencia de cambios en las creencias o valores? Procederemos a analizar el escenario resultante de los cambios estructurales en el subsistema de las políticas y analizaremos los proyectos más novedosos que afloran a partir de dichos cambios. Para ello hemos tomado como variables la evolución del PHN (Plan Hidrológico Nacional), el proyecto A.G.U.A. (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua) elaborado por el Mº de Medio Ambiente, así como observaremos la situación política de las Comunidades Autónomas involucradas en los procesos de negociación del PHN, en la actualidad.

Del mismo modo tendremos en cuenta las posiciones de los sectores sociales organizados e involucrados en la elaboración de un discurso medio ambientalista/ecologista, valorando muy especialmente sus aportaciones para el desarrollo de un modelo de gestión alternativo.

Nuevo panorama en la política del agua.-

La característica más significativa del nuevo escenario político del agua es la intervención de las administraciones autonómicas, elevando a nivel de Ley Orgánica sus derechos al agua, es decir, incluyéndolo en la revisión de los Estatutos de Autonomía (leyes orgánicas en la Constitución de 1978) como un principio fundamental del ordenamiento autonómico. Tras el cambio político de 2004, el PHN quedó modificado por el REAL DECRETO LEY 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (BOE / 19-06-2004), dicha modificación suspendía el Trasvase del Ebro, dejando intactas la mayoría de las obras contempladas.

Tras el cambio de gobierno del 2004, y como consecuencia de la nueva distribución de fuerzas, el partido socialista intentará liderar un proyecto de política del agua apoyándose en un sistema de creencias que ha agrupado las coaliciones promotoras influyentes en las nuevas alianzas de comunidades autónomas como Aragón (Chunta Aragonesista y Partido Aragonesista) o Cataluña (Izquierda Republicana, muy activa en las movilizaciones contra el Plan Hidrológico del 2001). Así, tras la formación de un gobierno en solitario, el PSOE ha intentado poner en marcha un modelo de gestión de la demanda, alternativo al modelo contenido en el PHN. Las resistencias proceden de distintos ámbitos pero la principal parece provenir del atrincheramiento legal que representa el nivel jurídico de los Estatutos, que, según qué concepción del modelo a desarrollar, representa una reacción mayor o menor a la política proveniente del Estado. Esta reacción, en el plano de los Estatutos, refleja la búsqueda de un contrapeso a las decisiones de la Administración Central, interferir en los conceptos y valoraciones que guían el proceso de decisión de los organismos competentes. Así pues, veremos como reaccionan las distintas comunidades autónomas, especialmente las que ocupan un lugar estratégico en la política de planificación de los recursos hídricos.

C.A. de Murcia.

Tras las negociaciones de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013, la Región de Murcia dejará de percibir, por este concepto, 804 millones de euros en los próximos 6 años, según reconoció el Ministerio de Hacienda. Es la consecuencia de dejar de ser región Objetivo a causa de la ampliación. Esta pérdida afectará principalmente a infraestructuras. Por ello, y para compensar dicha pérdida el Gobierno central se ha comprometido a disponer de los Fondos de Cohesión, que podrían aproximarse a 50 millones de euros y a los que puede sumarse otras partidas para investigación (I+D+I).

Los fondos Feder para el desarrollo regional operan de tal forma que antes el empleo de estos fondos se decidía al 50% entre la Administración central y la autonómica. Ahora, Murcia sólo podrá decidir el destino del 36 % de esas ayudas.

C.A. Valenciana

LEY ORGÁNICA 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Bajo este epígrafe se introducen importantes cambios en la concepción y procesos de decisión de la política del agua, que afecta no sólo al papel que debe jugar la Comunidad en la política nacional sino también en las relaciones con otras comunidades. Así lo contempla el Preámbulo en lo que al agua se refiere;

“Asimismo, el derecho al agua de calidad y al aprovechamiento de los excedentes de otras cuencas de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal, derechos del sector agrario valenciano, de la protección del medio ambiente y al desarrollo de políticas activas de infraestructuras.”

Se introducen cambios que posibilitan la competencia de la Comunitat Valenciana para firmar convenios con las distintas comunidades españolas y con las regiones europeas, para participar en la acción exterior del Estado en el ámbito de sus competencias, y la participación en el proceso de celebración de tratados internacionales.

Se incorporan también al Estatuto los principios de lealtad institucional y solidaridad que deben presidir las relaciones con el Estado y demás comunidades autónomas, así como aquellos que eviten los

desequilibrios territoriales que perjudican a la Comunitat Valenciana, especialmente en lo referido a los recursos hídricos.

C.A. Aragón;

Bajo este panorama, la Comunidad Autónoma de Aragón no se ha hecho esperar y ha dado el siguiente paso para estudiar la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto valenciano por entender que el artículo 17 autoriza la detracción de aguas del río Ebro. En concreto, el artículo 17 de la recién aprobada reforma estatutaria de la Comunidad Valenciana señala que «se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad» y «el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación actual».

En el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma concluyó, tras tres jornadas de discusión parlamentaria en la que los Grupos del Gobierno, PSOE y PAR anunciaron varias propuestas para reformar el Estatuto de Autonomía, alguna de ellas dedicada a la política hidráulica.

Se llegó a expresar, el presidente del Gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias, su intención de "blindar" el río Ebro, de tal manera que la ley impida realizar un trasvase de agua, como el Ejecutivo central ha intentado cuatro veces. El vicepresidente aragonés y presidente del PAR, José Ángel Biel, lo expresó del siguiente modo "acorazar nuestras aguas ante nuevos intentos trasvasistas". Posiciones claramente inconstitucionales que les recordara la Ministra Cristina Narbona.

C.A. de Cataluña

En el muy discutido Estatuto de Autonomía de Cataluña, se debatieron alguna ampliación de competencias en materia de agua y obra hidráulica. Esta ampliación de competencias forma parte de un proceso de mayores cotas de autonomía reclamada por el Parlament de Cataluña y así lo expresa su articulado.

Todo esfuerzo por ahondar en las competencias ha sido a costa de las competencias atribuidas a la Administración Central, esa dinámica ha generado un espacio vacío en el modelo ínter territorial del Estado, ya que no existen estructuras de coordinación. Por tanto la principal consecuencia de la modificación estatutaria es la necesidad de regular la coordinación ínter territorial, especialmente en lo que se refiere a recursos estratégicos compartidos.

Por eso en el artículo 117 (Título V) sobre agua y obras hidráulicas, se hace la salvedad siguiente: “*a) La ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas **de interés general***”. Para las aguas intracomunitarias.

Además “*corresponde (a la Generalitat) la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general.*” (...) “4. La Generalitat debe emitir un **informe preceptivo** para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.” Esta aplicación unilateral del *informe preceptivo* constituye un botón de muestra del vacío al que aludimos. Una expresión que intenta ocupar un espacio de autoridad, no solo en el nivel competencial superior de la Administración Central, sino en cualquier proceso de decisión comunitario externo. Ese es a nuestro juicio, un terreno escabroso que necesitará atenderse política, administrativa y sobre todo urgentemente, cara al futuro inmediato

de la planificación hidráulica y al nuevo enfoque del modelo de gestión de la demanda.

Así en el apartado 5 de este mismo artículo: “5. *La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.*” De este modo parece concederse, a la Administración Estatal, la articulación de la participación en proyectos de planificación extraterritoriales a Cataluña. Resulta paradójico que la participación respete los límites de la legislación estatal, pero ésta se define en el ámbito de su ejecución, es decir, en su realización material, no en su proyección ni en su aprobación. Siendo compartida la responsabilidad política de su ejecución, por lo que pudiera darse un espacio de responsabilidad sólo atribuible a la realización, o no, ejecutiva de las obras aprobadas, por parte de la Administración Estatal, no por parte de la Autonómica.

En otro orden de cosas y derivada de las actuaciones de la Agencia Catalana del Agua (ACA), el diario “El País” (23-03-06) recogía la problemática derivada de las medidas para el ahorro de agua en la industria, en aplicación del modelo de gestión de la demanda. El resultado fue una alarma generalizada en los sectores químico, papelero y textil, principalmente. Las dificultades aludidas fueron dos: la ausencia de criterios precedentes para evaluar cual es el uso correcto del agua. “*No existe un criterio oficial para demostrar esta utilización racional, dado que no hay precedentes sobre este tipo de medidas*”. Y por otro lado, la incidencia en los precios de las manufacturas, y su repercusión en la competitividad industrial. “*El nuevo canon del agua aprobado por el Gobierno presidido por Pasqual Maragall puso en pie de guerra a finales de 2004 a la industria catalana, sobre todo a los sectores químico, papelero y textil. Los cálculos de los técnicos apuntaban que el impacto de los cambios introducidos en el canon produciría un incremento*

de los precios del 15% para el conjunto de las empresas. La patronal papelera, Aspapel, advirtió de que las ganancias bajarían el 5%.”.

El resultado de la aplicación de medidas en el plano del modelo de gestión de la demanda, ofrece alteraciones de la estructura de los precios que debe ser atendida mediante coeficientes reductores. *“El acuerdo, hecho público ayer por Fomento, establece medidas no cuantificadas como la aplicación de un coeficiente reductor específico en el gravamen general del canon para determinados sectores (textil, curtidos y papelero) que están afectados especialmente por el precio del agua y que, en un contexto internacional, resultan más vulnerables a la competencia de otros países sin problemas de recursos hídricos.”.* Ello involucra a una determinada política fiscal, de dudosa justificación en el marco europeo, y apunta a una nueva perspectiva en la argumentación política de los fondos, claramente marcada por la situación hídrica diferencial de España. A su vez, pone de manifiesto la dirección política del proceso de toma de decisiones, que va de la periferia al centro, en aspectos esenciales de la política económica y de la gestión de los recursos provenientes de la Unión Europea así como del modo concreto en que se gestionen.

Castilla La Mancha:

El 18 de abril de 2006 se aprobó el Decreto que creaba el Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, órgano que se enmarca en las nuevas perspectivas surgidas tras los acuerdos tomados con el Gobierno Central en materia de política hidráulica para Castilla-La Mancha. En la explicación que hiciera ante las Cortes castellano manchegas el 23/3/2005, el presidente de Castilla-La Mancha, José María Barreda, afirmó haber conseguido un hito histórico contra el tradicional olvido de Castilla-La Mancha para la planificación hidráulica. Esta afirmación corrobora aspectos básicos de la

nueva tendencia en política hidrológica. La implicación de las Administraciones Autonómicas en los procesos de gestión y decisión sobre recursos hidráulicos.

La posición de la Comunidad de Castilla-La Mancha sobre la política del agua se desarrolló relacionada con las siguientes cuestiones:

❖ *“El trasvase no tiene los días contados pero sí los años”*. Así empezaba su intervención el jefe del Ejecutivo regional, tal y como la finalizó el pasado 16 de marzo tras el encuentro que mantuvo con su homólogo murciano, Ramón Luis Valcárcel. Para Barreda, *“cuando se lleva la razón y se tiene voluntad de defenderla se puede decir lo mismo en todas partes”*.

No es baladí el deseo manifiesto de acabar con el trasvase Tajo-Segura. Pensado en otro tiempo para cubrir los intereses estratégicos de la industria turística y agrícola de las regiones de Valencia y Murcia, supuso apoyar los procesos de emigración y despoblamiento de Castilla-La Mancha hacia las zonas más ricas tanto del litoral como del interior. Su uso, por parte de Castilla-La Mancha era nulo y la planificación económica, que obedecía a criterios meramente económicos no tenía en cuenta el desequilibrio territorial y la marginalidad que generaba la administración centralizada del recurso. Por tanto, el que ahora se introduzcan las necesidades de la región en la planificación del recurso, así como redistribuirlo desde el mismo trasvase, contempla dos momentos previsibles en la historia de dicho trasvase. Uno, el momento transitorio que se derivará del detrimento del recurso para la cuenca final del Segura, lo que reforzará las medidas que desarrollen un modelo de gestión de la demanda en dicha cuenca. Y otro, el que se producirá con la reducción de la sobreexplotación del acuífero oriental manchego. Paso imprescindible para la recuperación estratégica de los acuíferos, así como

para la penetración de medidas de gestión de la demanda, orientadas hacia el reciclaje y cuidado de los niveles ecológicos de los ríos.

❖ El presidente de Castilla-La Mancha explicó la inclusión y aprobación de las seis enmiendas relativas a obras hidráulicas de vital importancia para Castilla-La Mancha, en la Ley de presupuestos generales del estado para 2005.

- En primer lugar citó la ampliación del sistema Picadas en Toledo, que garantizará la demanda creciente de La Sagra;

- en segundo, la infraestructura de interconexión y aprovechamiento de los ríos Sorbe y Bornova en Guadalajara, una obra que atenderá las necesidades derivadas del corredor del Henares;

- y en tercer término el abastecimiento a poblaciones de los alrededores del Acueducto Tajo-Segura, para abastecer a 30 municipios de Cuenca.

- El abastecimiento de municipios del SPE del embalse de Contreras y de La Manchuela, para abastecimiento de 34 municipios de Albacete y 44 de Cuenca es otra de las enmiendas a la que se une

- una quinta centrada en la mejora de la dotación de abastecimiento a Ciudad Real y seis pueblos más

- y en sexto lugar mencionó el saneamiento y depuración de los alrededores de las Lagunas de Ruidera y el entorno del Parque natural.

❖ Enmiendas al PHN

➤ Según las enmiendas que el Grupo Parlamentario Socialista ha incluido en el PHN, en el Guadiana se declaran de interés general las actuaciones del Plan del Alto Guadiana y la mejora de abastecimiento de la comarca de Almadén; en el Júcar se garantiza el abastecimiento a los municipios de alrededor del embalse de Contreras, a la Manchuela con aguas superficiales así como la infraestructura en el Acuífero de La Mancha Oriental; en el Segura se suprime la obra del recrecimiento del embalse de Camarillas y en el Tajo se declara de Interés General las actuaciones incluidas en el Plan Integral de Calidad del Tajo y se incluye la infraestructura de los ríos Sorbe y Bornova. Mención especial mereció, por parte del presidente la enmienda adicional aprobada al PHN en la que se recoge de manera tajante las obras previstas que permitirán que Castilla-La Mancha pueda utilizar el agua y la infraestructura del acueducto Tajo-Segura, así como que el volumen trasvasable se revisará oídas las Comunidades Autónomas afectadas.

❖ Invertir la tendencia.

➤ El objetivo de este acuerdo con el Gobierno central era hacer efectivo el derecho de Castilla-La Mancha en el Tajo e invertir las prioridades. *“y hemos conseguido que se reconozca nuestro derecho y esa prevalencia, que hasta el propio presidente de Murcia ha reconocido”*.

Bajo estas afirmaciones se trasluce la inevitable tensión latente en el uso compartido del recurso entre distintas regiones. Cuando se habla de prevalencia, se habla también de condiciones, pero también se habla de futuro. Y este es el significado más importante del criterio de prevalencia. Porque el futuro uso del agua tiene que ver con las expectativas de crecimiento, con los proyectos y con los desarrollos esperados. Hasta este

momento y bajo las condiciones en las que se ha usado el trasvase Tajo-Segura, la demanda era sólo contemplada en términos económicos e industriales de las regiones finales en dicha infraestructura. Las dificultades derivadas de sostener un modelo económico basado en la construcción y el turismo, como sectores claves de nuestra economía, pone en entredicho este macro criterio director. El cual no solo afecta al modelo industrial, sino al desequilibrio territorial, favoreciendo la migración interior, para el sostenimiento de dicho modelo de alto coste, en recursos naturales y en recursos humanos.

❖ Sustitución de bombeos en el Acuífero de la Mancha Oriental.

➤ José María Barreda aseveró que de manera inmediata se va a adjudicar la conducción desde el acueducto Tajo-Segura para incorporar recursos a la Llanura manchega. Una actuación que afecta a 58 municipios de Ciudad Real, Cuenca y Albacete y abastecerá a más de 450.00 habitantes. Muy pronto también se llevarán obras en los abastecimientos a los núcleos inmediatos al Acueducto Tajo-Segura, unas obras que afectarán a 30 municipios de la provincia de Cuenca y beneficiarán a más de 30.000 habitantes.

El difícil tema del descontrol de los acuíferos, que constituye una característica en el modelo tradicional de abastecimiento y riego de Castilla-La Mancha, ha puesto tras las cuerdas a las administraciones que han querido poner freno a dicha actividad, para cuya persecución harían falta importantes recursos técnicos y administrativos. Por ese motivo resulta interesante la introducción de una nueva fuente del recursos agua, que se presenta como alternativa a la sobreexplotación. La diferencia esencial procede del modo centralizado que caracteriza la distribución del recurso de aguas superficiales frente a la característica descentralizada que provee la construcción de pozos y las perforaciones implicadas, así como los riesgos de contaminación de las

aguas subterráneas. Esta oferta alternativa suavizaría significativamente la tensión frente al abastecimiento, tradicionalmente resuelta mediante la perforación, y permite la aplicación de medidas más estrictas sobre el uso y creación de pozos. De ese modo podrían introducirse, mediante la administración centralizada del recurso, medidas estimuladoras para el ahorro, a la par que medidas restrictivas del uso de aguas subterráneas.

El Proyecto AGUA

El proyecto AGUA, es el principal instrumento guía del gobierno del Estado en la construcción de un modelo alternativo para gestionar el agua en España. Esta nueva política del agua se inspira en la Directiva Marco 2000/60 C.E., que establece algunos importantes principios a los que es necesario adaptar nuestra gestión del recurso.

El Proyecto AGUA, elaborado por el Mº de Medio Ambiente, representa un horizonte de actuaciones pero no afronta directamente un cambio radical respecto de los compromisos existentes, especialmente en el plano de las obras de urgencia, pero si supone un compromiso decidido por el cambio de modelo de gestión. Puede asegurarse que el Proyecto AGUA es una declaración de intenciones pero supone un elemento inspirador, y expresa claramente la permeabilidad del discurso de la sostenibilidad y medio ambientalista predominante en la unión europea.

En la exposición que realizó el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura, anunció una nueva política del agua, donde se consideraría el valor económico, el valor social y el valor ambiental del agua, con el objetivo de garantizar su disponibilidad y su calidad, optimizando su uso y restaurando los ecosistemas asociados.

Los datos que maneja el Ministerio de Medio Ambiente exponen una realidad del consumo de agua muy concreta. El principal consumidor es el campo, los regadíos y sus procedimientos de riego son los principales factores que inciden en el uso del recurso. Le sigue, con una aproximación cinco veces menor, el consumo para el abastecimiento de núcleos urbanos y aproximadamente con la mitad de dicho abastecimiento se nutre la industria. Así pues, los costes y por tanto el precio del agua es vista, desde la perspectiva del consumo, como la medida de su valor. Dicho valor, en apariencia, debe corresponderse con valores equivalentes. Esto es, valor social, valor económico, valor ecológico. Dichos valores, que se consideran diferentes entre si, deben ser cubiertos por la gestión, es decir, por la distribución y regulación de una política que contemple dichas diferencias. Los procedimientos de gestión que dispone el Gobierno, están basados en la administración de recursos financieros, gestión del presupuesto del estado, cuya contabilidad debe procurar un fin claramente determinado, la obtención de una mayor riqueza nacional para todos los ciudadanos.

De este modo, podemos decir que dentro de los límites que el endeudamiento público puede o no puede asumir, es decir, que pueda perjudicar a la estructura económica del país, existen dos tendencias para la gestión del recurso.

Una, que identifica valores cívicos, humanitarios, ecológicos, culturales, como totalmente diferenciados de los valores materialistas de la cuantitofrenia economicista. Y otra que jerarquiza el conjunto de dichos valores a partir de la consideración del valor económico, entendido éste como el valor de los costes de su gestión.

En el primer modelo, Los costes deben ser considerados como valores fines, esto es, como valores éticos. De ese modo, los costes de un equilibrio social, los costes de un equilibrio ecológico o los costes de un

equilibrio cultural no son evaluados por su precio, sino por su valor en sí, esto es, por su valor de uso. Que el agua no sirva para que unos tengan toda la que deseen y otros no tengan la suficiente, que el agua destinada al consumo humano no sea detraída de las necesidades de los animales y las plantas que comparten su uso con los humanos o que el agua que ha formado los paisajes y las tradiciones no deban ser detraídas para acabar con las mismas.

En este modelo el valor del agua debe ser evaluado por procedimientos distintos. Así pues, desde la gestión del recurso, los costes deben ser asumidos íntegramente por el Estado, pues supone garantizar unos valores vinculados a los derechos de los ciudadanos. Así pues, el precio del agua debe reflejar ese criterio, apartando del precio su valor comercial y estableciendo un precio en función de los usos y servicios que surte, cargando sobre el proceso productivo los costes más realistas. Bien, hasta ahí la gestión del recurso existente. ¿Y el futuro? La gestión del recurso que las futuras demandas verterán sobre este sistema de precios y costes, se resuelve mediante el llamado modelo de gestión de la demanda, Reciclado, depuración, desalación, ahorro, etc.. De este modo el sistema, en su conjunto iría incorporando procedimientos para la optimización del uso. Así pues, desde esta perspectiva, el papel redistributivo del Estado quedaría separado de los procesos productivos, que asumirían los costes reales del agua disponible para dichos usos.

En el otro extremo, aparece como modelo contrapuesto, un modelo que tiene una jerarquía de valores a partir de la distinción de valor productivo y valor no productivo. Ambos, son considerados como valores subvencionables por el Estado. En ambos, tanto el productivo como el que no, no pueden desarrollarse afrontando los costes reales del recurso. Por tanto, la intervención del Estado en la gestión del recurso se hace imprescindible, al igual que el modelo anterior, pero no incide, por la vía del

precio, en la mejora de los procedimientos de ahorro y regulación del consumo en los procesos productivos. Esta, sería, principalmente vía impositiva, reducción de cánones o premios (subvenciones, etc.) a la mejora de los procedimientos implantados. Y la gestión de la demanda futura, se apoyaría en la mejora de los abastecimientos, mediante el reparto de los recursos existentes, vía aumento de la oferta, con amplia intervención en la distribución de recursos ínter territorial.

Esta visión de los modelos de política hidrológica nos describe la importancia que tiene para la política pública la gestión del agua y en ese sentido se posiciona el Programa para desarrollar Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (A.G.U.A.) presentado por el Gobierno a partir del 2004. Dicho Programa que ubicaremos en los parámetros del primer modelo maneja una situación de tres niveles de prioridad. Una, la necesaria mejora de las infraestructuras existentes. Dos, la recuperación de los acuíferos. Tres, la reducción de la contaminación industrial.

De la mejora de infraestructuras se pretende evitar la sobreexplotación de los acuíferos, esto se debe a la necesidad de mejorar el abastecimiento desde las llamadas obras urgentes. Pero en las ciudades se impone la necesidad de vigilar y reparar la red de distribución debido a las pérdidas que padece. Así como el control y mejora de los procedimientos de depuración y anticontaminación, especialmente la industrial.

En ese sentido, estaríamos ante una primera fase de atención urgente a las necesidades actuales.

Para poner en marcha una nueva política del agua, ésta deberá abordar otras actuaciones dirigidas a cubrir los valores sociales y ecológicos del agua. En ese sentido se expresa la reforma prevista de los organismos gestores.

Con la transposición de la Directiva (Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE de 31 de diciembre de 2003) se han producido algunos cambios significativos:

Se introduce el concepto de órganos de gobierno, administración y cooperación (antes sólo de gobierno y administración).

El órgano de participación y planificación es el Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica.

El órgano de cooperación es el denominado Comité de Autoridades Competentes.

Según la actual transposición de la Directiva, el Consejo del Agua en cada Demarcación pasa a tener un papel crucial en la participación pues:

Fomenta la información, consulta pública y participación activa.

Eleva al Gobierno el plan de gestión y sus revisiones.

Incorpora a las Comunidades Autónomas.

Sigue un procedimiento en la aprobación del plan de cuenca que es exactamente el contemplado en los tres pasos del artículo 14 de la Directiva sobre participación pública. Este procedimiento y sus plazos se incorporan al Texto Refundido de la Ley de Aguas a través de la disposición adicional duodécima.

La ampliación de la participación institucional y social, así como la negociación ínter territorial derivada de la estructura de los organismos de cuenca son la base imprescindible para la gestión equilibrada del recurso. En esta fase, la descentralización de la gestión supone un mayor control de los organismos territoriales sobre los recursos, así como una mayor

responsabilidad en su calidad y distribución. Ello implicará mayor responsabilidad social y más cercanía política de los ciudadanos sobre la administración que interviene.

Para cubrir los valores ecológicos, el programa A.G.U.A. dirige sus actuaciones hacia la recuperación de los sistemas asociados, entre ellos, principalmente la sobreexplotación de acuíferos. La función estratégica del agua subterránea, supone una garantía de suministro y un importante referente para complementar otras actuaciones (por ejemplo con aguas superficiales o desalación de agua de mar). De su calidad y seguridad depende la maniobrabilidad de la gestión del recurso. En ese sentido, los humedales, que son fuentes naturales de recarga para los acuíferos, ocupan un papel importantísimo. Su recuperación y mantenimiento garantiza el abastecimiento y equilibrio de las aguas subterráneas.

La evolución del PHN

La evolución del Plan Hidrológico Nacional aprobado en el 2001 con las respectivas reformas que el cambio de política del gobierno socialista en el 2004 ha introducido, permite observar la evolución, no sólo técnica, del que fuera el más ambicioso plan de organización de la gestión del recurso hídrico en España.

El PHN supuso una concentración de esfuerzos tanto sincrónica como diacrónicamente. Representó la síntesis de los intentos de planificación anteriores, cristalizó los estudios técnicos iniciados y supuso un encauzamiento de las planificaciones parciales (Planes Hidrológicos de Cuenca) hacia una visión de conjunto.

A las virtudes concentradas en el tiempo, hemos de añadir el esfuerzo diacrónico de los acuerdos y pactos políticos alcanzados en el momento

oportuno para llevar a cabo dicha planificación. Los acuerdos del Pacto del Agua de Aragón en 1992, los acuerdos en el Consejo Nacional del Agua, con Comunidades Autónomas no afines políticamente al Gobierno (Castilla La Mancha, Andalucía y Extremadura), la oportunidad política con una mayoría absoluta en el Parlamento. Todas estas variables facilitaron el poder llevar a cabo el PHN, donde se combinaban obras urgentes y obras de interés general, definiendo así plazos de ejecución.

Tres fueron las principales debilidades del PHN, a partir de las cuales habrá que observar la evolución del conjunto.

Una, la dificultad de definir con claridad su financiación y otra la temporalidad de los acuerdos y pactos alcanzados. Y finalmente, los parámetros medioambientalistas exigidos por Bruselas.

De la primera, destacaremos que pese a que el volumen global del recurso agua, depende de varios procesos de planificación paralelos, como la reforestación, o los planes de riego, o los planes de cuenca. Las obras implícitas en el PHN debían cubrirse con fondos procedentes de los presupuestos generales del estado y fondos procedentes de la Unión Europea. Eso representó un flanco débil en el proceso de toma de decisiones.

Así pues, en el debate parlamentario estudiado entre 1993 y 2001 hemos podido constatar el peso de la discusión en relación con la financiación de las inversiones previstas.

Los datos obtenidos nos exponen un panorama altamente igualado, con una cierta homogeneidad en la postura de la oposición y una leve crítica por parte de las fuerzas políticas regionalistas y nacionalistas conservadoras.

Tabla 28 Unidades de texto (%) relativas a la financiación del PHN, según fuerzas política.
Fuente, elaboración propia. 2006

pp	iu	psoe	in	dn
13	4,6	4,5	4,1	2,4

Así, podemos observar en la tabla 29, el porcentaje de unidades de texto dedicadas por cada fuerza política a los temas de financiación del Plan Hidrológico Nacional, donde se aprecia especialmente al PP como fuerza política que dedica mayor atención a este tema, y el resto de las fuerzas políticas (PSOE, IU, e izq. Nacionalista, principalmente) menos interesadas en estos temas, como lo refleja la distancia en los porcentajes respecto del PP.

Esto es, las inversiones exclusivas de obra hidráulica con las procedentes o implicadas en otros planes como el de riego o el de reforestación, o los de las obras del Pacto del Agua.

El vínculo existente entre la financiación europea y el Pacto del Agua en Aragón, constituyeron el nudo gordiano del PHN. Este pacto supuso un importante apoyo al Plan Hidrológico Nacional, su unanimidad política respaldaba una gestión del recurso para un proyecto de ámbito nacional con importantes implicaciones inter territorial.

La posibilidad de trasvasar aguas del río Ebro y garantizar, a su vez, los caudales pactados, implicaba la realización de obras incluidas en dicho pacto. De ese modo la financiación, reconocida por el partido popular, como vinculada a los fondos europeos, “*..Pero el hecho de que usted defienda que ni un euro para las obras públicas significa que las obras del pacto del agua de Aragón no se pueden hacer*” (...) “*Como este gobierno y esta Cámara tiene como objetivo prioritario solucionar los problemas de Aragón, defendemos que este proyecto pueda ser financiado, naturalmente,*

y así lo será- no le quepa ninguna duda- por la Unión Europea, por nuestras Cámaras y por el Ministerio de Medio Ambiente” (PP,)

Representó el punto de concentración de las críticas y la unidad de acción de la oposición.

El desequilibrio derivado de los procesos electorales, subsiguientes, (Autonómicos) abrió una brecha importante en la estructura global del Plan (PHN). Tras el giro que da el gobierno de Aragón, pactando, esta vez, Partido Aragonés con el PSOE, para formar nuevo gobierno (2003), debilitará la aplicación del PHN, especialmente por su dependencia estratégica de la cuenca cedente y de las obras comprometidas en el Pacto del Agua, de aplicación en exclusiva en la C. A. de Aragón.

En ese sentido asistimos a un giro total de la estructura de pactos que protegían la aplicación del mismo. En el 2006 se ha procedido a revisar el Pacto del Agua. Especialmente en lo referente a acuerdos como la reducción de la cota de recrecimiento de Yesa o la sustitución del pantano de Santaliestra por la balsa de San Salvador. Afirmándose desde el Ministerio de Medio Ambiente (El Periódico, 5/3/2006) *“consensos históricos mediante soluciones alternativas que en ningún caso han supuesto reducción alguna en la reserva estratégica prevista en el Pacto del Agua, sino al contrario, una ampliación en las garantías de disponibilidad de agua” (...)* *“El Pacto del Agua cifraba en 5.700 hectómetros cúbicos anuales la demanda de los regadíos aragoneses, a la que añadía una reserva estratégica de otros 850. El documento de las consultoras localiza ese volumen en el eje del Ebro: 190 aguas arriba de los pantanos de Mequinenza y Ribarroja y 549 aprovechando la regulación de ambos embalses. “Los restantes 112 se pueden ubicar en el sistema Gállego-Cinca, 85 en la zona del bajo Cinca y 27 en la zona de Riegos del Alto Aragón”.*

Esta relectura del Plan Integral Hidrológico de Aragón (PIHA), modifica el Pacto del Agua, sobre todo porque integra los criterios

conservacionistas aducidos por la izquierda de Aragón y también porque rompe con la dinámica de la lógica continuista de lo pactado bajo la iniciativa del PP. Sin embargo, en lo sustancial, las modificaciones no alteran el planteamiento inicial de la planificación, pudiéndose decir que la revisión del Pacto del Agua no supone más que una serie de modificaciones superficiales para ajustarlas a un nuevo marco de coaliciones. En ese mismo sentido se puede enmarcar la reacción institucional de la C.A. de Valencia, que pugna por arrebatar el protagonismo político del gobierno central en la aplicación de una política de aguas eficaz, en un intento por contrarrestar el nuevo marco de coaliciones derivado de los cambios en el Gobierno central y el Gobierno de Aragón.

Las exigencias medioambientalistas planteadas desde la Agencia Medio Ambiental Europea y plasmadas en la Directiva Marco 2000/60, han supuesto un referente importantísimo para el desarrollo legislativo del agua en España. Los esfuerzos por adaptarse a dicha directiva se han intentado plasmar en la futura legislación de aguas subterráneas y en la adaptación del Plan Hidrológico Nacional bajo un nuevo enfoque de Modelo de Gestión de la Demanda. Dicho modelo contempla la necesaria protección de los humedales, que constituyen recargas naturales de los acuíferos, pero sobre todo representan la puesta en marcha de una política restrictiva y controladora del uso, construcción y explotación de los pozos sobre los acuíferos. Esta fuente de tensiones, constituye uno de los principales escollos para el desarrollo de la política del agua, pues de su adecuada resolución depende la revisión del Tránsito Tajo-Segura, y el desarrollo subsiguiente de una aplicación eficaz del modelo de gestión de la demanda para el arco mediterráneo (Murcia, Alicante, Almería). La aplicación de la Directiva Marco ha obligado a suspender el tránsito del Ebro pero la modificación de los trasvases planificados no puede eliminar, por completo, las obras urgentes (Villalpó), ni evitar gestionar la situación heredada desde otros

planteamientos menos comprometidos desde un punto de vista medio ambiental.

Estamos ante un cambio de paradigma, de modelo que supone cambios en muchas áreas de la intervención y gestión pública. No solo representa un cambio en los modelos de participación sino de los modelos de gestión y sobre todo de reordenación de los efectivos infraestructurales existentes, esta tarea no puede abordarse drásticamente, ni supone una asimilación instantánea de los objetivos conservacionistas, estamos ante la aplicación de una nueva estrategia de desarrollo a partir de nuevos esquemas de gestión del agua.

Cambios económicos, cambios culturales.

La socialización es el proceso de adquisición de los conocimientos, de los modelos, de los valores, de los símbolos; en resumen, de las “maneras de obrar, de pensar y de sentir”.

En consecuencia, los cambios paradigmáticos a los que nos referimos son los cambios que se derivan de nuestro propio modo de pensar, obrar y sentir. Cambios que exigen, para llevarse a cabo una actitud abierta hacia la cultura.

De este modo asistimos a una encrucijada de conceptos donde la pertenencia social, o la identidad social, los modos de relación con el medio y los modos de producción forman un aspa que mediatizan el futuro previsible de la sociedad.

De este modo lo expresaba Rousseau. *“Supongo a los hombres llegados a un punto en que los obstáculos que se oponen a su conservación en el estado natural vencen con su resistencia a las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese*

estado. Entonces, ese estado primitivo no puede ya subsistir, y el género humano perecería si no cambiase su manera de ser". (El Contrato Social, Jean-Jacques Rousseau).

Así pues, condenados a sobrevivir cambiamos nuestro modo de ser para superar los límites que nos impone el estado de naturaleza del que procedemos y por tanto nos hacemos responsables de nuestro destino. Este pensamiento, claramente ilustrado, es el que nos emplaza a asumir los cambios culturales, no sólo como cambios técnicos, instrumentales, como modos de manipulación, sino como cambios de actitud, opinión, disposición y predisposición del pensamiento. En definitiva, como cambio cultural.

Sin embargo los estudios que tratan el cambio cultural suelen, pese a percibir las dimensiones del cambio que debiera hacerse, centrar su atención en aspectos del cambio material, del cambio en el plano del paradigma científico-técnico, situando a las ciencias sociales o humanas como eco de los cambios materiales que han de llevarse a cabo. En ese sentido, los cambios en los modelos de gestión del agua cargan los contenidos en los procedimientos de gestión de las nuevas tecnologías que regulan la oferta, reducen el consumo y racionalizan su uso. Se trata en definitiva de auspiciar un nuevo modelo de desarrollo basado en una ética intergeneracional desde la que el patrimonio natural, social y cultural de los pueblos debe considerarse como un préstamo de las generaciones futuras más que como una herencia de nuestros antepasados.

En este contexto, incluso en documentos de la propia Administración como el Libro Blanco del Agua en España, se reconoce la crisis del modelo tradicional de gestión de aguas, heredado de coherencias y enfoques vigentes a finales del XIX. Sin embargo, en la práctica, las estrategias de oferta, basadas en la gran obra pública subvencionada, desde la justificación del llamado "interés general", no sólo sigue presidiendo la política de aguas del gobierno español, sino también en mayor o menor medida, sometida a un claro

proceso de cambio, la de los principales partidos de oposición. La clave de tal situación hay que buscarla en las inercias culturales y sociales de nuestra sociedad.

La reciente derogación del trasvase del Ebro (Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio) podría considerarse, quizás, como el inicio de la transición desde una economía del agua preocupada por la construcción de más embalses y trasvases, necesaria en el contexto de una España cuya economía era fundamentalmente agrícola, a una economía del agua que se preocupa más por la gestión y que entiende que el problema ya no es de escasez física sino de una escasez económica generada principalmente por la ausencia de gestión, en un contexto en el que la agricultura ya no es la principal actividad económica y en el que la mayor parte de los usuarios, incluidos los agricultores, pueden pagar perfectamente un precio razonable por el agua que usan. Parece claro, en consecuencia, que si la apuesta por la nueva cultura del agua es seria, el decreto debe reconsiderarse empezando por calcular de manera honesta y rigurosa los actuales usos de agua en cada cuenca así como una estimación de las “necesidades y demandas” a medio plazo. A esto seguiría una evaluación del estado de las redes de distribución urbana y agrícola. Se trata de conocer cuál es el problema que se quiere resolver sin dar la solución antes de saberlo. El siguiente paso consiste en estudiar con seriedad las alternativas existentes a cada uno de los problemas. En cualquier caso quiero insistir en que estos dos pasos no tienen nada que ver, en principio, con una nueva cultura del agua sino con una manera de hacer las cosas que sea razonablemente honesta desde un punto de vista intelectual y político.

La justificación de los trasvases proyectados descansa en un sobredimensionamiento injustificado de los usos previstos, a los que se califica de demandas. Y también sabemos que los datos disponibles sobre el

uso del agua avalan de manera contundente que carece de sentido seguir instalados en esa vieja cultura de más embalses y trasvases mientras las redes urbanas muestran una eficiencia media del 60 por 100 (Cabrera, 2004) y mientras las redes agrícolas pierden unos 10.000 Hm³ al año (Losada, 1994) sin contar el deterioro de la calidad de las aguas. Es obvio que parte de estas pérdidas vuelve al acuífero o a los ríos pero también es obvio que entender las pérdidas en las redes como una manera de recargar acuíferos o de satisfacer algunas funciones ambientales, ignorando la desastrosa situación del sistema de distribución, no parece la vía más eficiente de hacerlo. En cualquier caso, lo que resulta claro es que el potencial de ahorro así como la mejora de la eficiencia en el uso del agua son elevados y pueden llegar a constituir alternativas eficientes, a la construcción de más embalses y trasvases. Ahora la escasez es, fundamentalmente, de carácter económico, *“...la actual escasez física de agua no es la cuestión principal en la mayoría de las regiones. Parece, más bien, que prevalecen las condiciones de escasez económica: hay bastante agua para satisfacer las necesidades de la sociedad, pero hay pocos incentivos para lograr un uso sabio y ahorrador de los recursos o para efectuar una asignación eficiente entre demandas alternativas”* (Gibbons, 1986). El diagnóstico realizado por Gibbons para Estados Unidos es, desde hace más de una década, adecuado para España. Por otro lado, en los casos de escasez física, la opción de la desalación sería una alternativa más razonable que los trasvases.

En este contexto se dirimen las posiciones de las organizaciones conservacionistas (Asociación Río Aragón- COAGRET, Aguilera Klink, 2005)⁸², críticas con la política de trasvase aun a riesgo de circunscribir dicho cambio en el ámbito interpretativo de lo económico. Así pues, sostiene un posicionamiento, circunscrito al efecto que dichos cambios económicos se

⁸² OPINION en www.YESANO.com - Asociación Río Aragón-COAGRET Opinión Universidad de La Laguna, 7-III-2005. El ocaso de la vieja cultura del agua en España: ¿Iniciando la transición hacia una nueva cultura del agua? Federico Aguilera Klink. Dpto. de Economía Aplicada, Universidad de La Laguna

reflejarían en los modos y formas de pensar, especialmente en el modo gerencial y administrativo del recurso.

También la postura crítica que se enfrenta a la vieja cultura económica del agua sostiene que la resistencia de los intereses corporativos, como la Asociación de ingenieros de caminos, canales y puertos (El País, 15.12.04), no aceptan que los problemas a resolver no son los de hace cincuenta años ni que el objetivo de la Directiva Marco Europea del Agua sea la gestión de los ecosistemas y la gestión del agua en lugar de seguir con la vieja cultura del agua.

Otro frente de la postura crítica sostiene la existencia de una paradoja consistente en que el núcleo del apoyo a esa vieja cultura tiene poco que ver con el agua y mucho con la construcción de obras públicas y los fondos públicos que mueve. En este sentido, al desmontarse la necesidad de construir más embalses y trasvases, los intereses que se consideran “perdedores” (constructoras, políticos beneficiados con independencia del partido al que pertenecen, agricultores acostumbrados a no pagar el agua, ingenieros que han de reciclarse, ...etc.) están generando unas presiones y unos conflictos muy importantes, con el apoyo mediático afín y que desvirtúan *“cuál es el auténtico problema a resolver” por lo que hacen creer a los ciudadanos que la derogación de un trasvase (que no necesitan) les va a quitar “su derecho” al agua, les va a llevar a padecer sed y penurias o, finalmente, les va a quitar su “identidad”* (Klink, 1999).

También se hacen eco de la relación estudiada por el periodista Carlos de Prada, en relación con el derogado Plan Hidrológico Nacional. Se pregunta este periodista quién financia al poder político y se contesta a sí mismo *“En definitiva, el que paga, manda (...) una y otra vez Seopan, la patronal de la construcción, presiona al Gobierno para que no caiga el volumen de dinero que recibe del erario público (...) Una parte de ese dinero viene de las grandes obras hidráulicas. Por tanto, ¿Van a tolerar que monsergas de racionalidad, científicas o de gestión seria, amenacen sus intereses*

creados?” (De Prada, 1997). Y sigue, recientemente, “Constructoras, hidroeléctricas, compañías de gestión de aguas, capitales del agronegocio insostenible, especuladores inmobiliarios, políticos, cargos, funcionarios, etc. Es evidente que el PHN beneficia a alguien (...) Caudales públicos de billones de pesetas trasvasados hacia cuentas privadas, donde quedan embalsados” (De Prada, 2003). ¿Explica esto el mantenimiento de la mayoría de las obras en el Anexo II del Decreto Ley que deroga el trasvase del Ebro?. De acuerdo con Hawken, “En el reino de los negocios la democracia, tal como la contemplaron los fundadores, está ahora en suspenso. Todo lo que nos queda son los mecanismos rituales, la importante imagen de la democracia que invocan los mismos traficantes de poder que la subvertirían. En Washington D.C. las corporaciones actúan igual que lo hacen en el mercado: juegan para ganar. El problema es cómo ganan ya que su usurpación del poder político destruye el proceso democrático.” (Hawken, 1997,132).

Sucintamente podríamos definir la postura crítica bajo las siguientes afirmaciones. Que en España, como en otros países, se ha consolidado ese entramado político financiero, que descansa sobre la financiación pública de megaproyectos y cuyos aspectos principales, siguiendo a Flyvbjerg (2003) serían los siguientes:

1. Mientras se construyen cada vez más megaproyectos (...) los resultados son muy pobres en términos económicos, ambientales y de apoyo ciudadano.
2. El desarrollo de los megaproyectos no constituye hoy un campo que pertenezca a lo que se denomina “cálculos honestos” (por el contrario) apenas hay cálculos fiables y menos aún los cálculos de los llamados expertos.
3. Los promotores de los megaproyectos con frecuencia evitan y violan las prácticas establecidas de buen gobierno, transparencia y participación en la toma de decisiones política y administrativa

4. Existe un comportamiento de buscadores de rentas en aquellos que justifican la inversión en infraestructuras, explicado por el hecho de que dichas inversiones pueden generar beneficios para grupos concretos de constructores y usuarios mientras que la mayor parte de los costes recae sobre los contribuyentes.

Por tanto concluyen en que, los intereses “ganadores” (el gobierno central, que ahorraría miles de millones de euros, pequeñas empresas locales de construcción y de gestión de agua, que crearían mucho empleo, los ciudadanos, que obtendrían un mejor servicio de agua y pagarían menos impuestos,...etc.) parecen encontrarse con escasa capacidad para mostrar que hay que cambiar las preguntas a las que responder, que ya no son las mismas de antes, que hay otras maneras de hacer las cosas y de tomar decisiones y que la participación democrática tiene poco que ver con la participación actual. Estamos, en consecuencia, ante una verdadera transición en el amplio sentido de la palabra, que entraña un auténtico conflicto de intereses. Una fuerte demanda de revisión del modelo participativo y una fuerte crisis del esquema centralista de la gestión.

El Nuevo modelo de participación en la Gestión del Agua.

En este contexto, la participación pública real, se presenta como una poderosa herramienta para conocer con claridad cuál es el problema que se quiere solucionar, para que las personas mejoren su nivel de información, para que se aporte información de calidad y, en suma, para legitimar o no los proyectos y sus alternativas. No se trata de presentar retoques a proyectos previamente aprobados sino de participar en la definición del diagnóstico.

Se hace necesaria, en consecuencia, la creación de espacios institucionalizados de debate público, financiados con fondos públicos, que

garanticen el ejercicio del derecho de participación informada, algo que sólo es posible si se cuenta con el acceso a información de calidad para construir argumentos alternativos.

Si tenemos en cuenta la afirmación anterior de Hawken, es posible decir que no existe ningún gobierno que intente cambiar la política del agua sin el apoyo y la participación ciudadana. Por razones de apoyo público y por razones de mejora en la calidad de los argumentos.

De hecho, está demostrado que una participación pública informada mejora la calidad de las decisiones tomadas. En una investigación sobre la calidad de las decisiones que se han tomado contando con la participación pública, que abarca 239 casos de estudio, la conclusión a la que llega su autor es que *“La mayoría de los casos evidencian que la participación pública conduce a mejores decisiones que en ausencia de esa participación; añadiendo nueva información, nuevas ideas y nuevos análisis; y teniendo un acceso adecuado a los recursos científicos y técnicos.”* (Beierle, 2000). En un sentido similar argumenta Shrader-Frechette al señalar que *“La ejecución de proyectos fracasa generalmente cuando la agencia gubernamental —que promueve alguna tecnología— intenta <vender> una decisión tomada de antemano y no fomenta la educación pública”* (1997, 231). Necesitamos un profundo programa de pedagogía social para que se entiendan bien los argumentos y los problemas. Pero incluso esto podría ser insuficiente dadas las asimetrías reales que existen tanto en el poder para hacerse oír como en el poder para decidir (O'Neill, 2002).

Podemos pues asumir que *“Los enfoques deliberativos funcionan bien como objetivos ideales e indicadores de evaluación para la toma de decisiones pero se quedan indefensos ante el poder, que es lo que caracteriza al desarrollo de los megaproyectos. Por eso es fundamental estudiar cómo las relaciones de poder y los resultados pueden ser influidos y contrapesados por una reforma de los acuerdos institucionales que configuran el contexto de la toma de decisiones del megaproyecto (...) Dicho de otra manera, tomar una buena decisión*

no es sólo una cuestión de contar con una información y una comunicación mejor y más racional sino también de contar con los acuerdos institucionales que incentivan la responsabilidad y, especialmente, la responsabilidad ante el riesgo. Entendiendo la responsabilidad no como una cuestión exclusivamente relacionada con la celebración de elecciones cada cierto tiempo sino con la continuación del diálogo entre la sociedad civil y los políticos sobre las instituciones, aceptando cada uno su responsabilidad a través de adecuados controles” (Flyvbjerg, 2003). En la medida en la que se profundice en esta línea de trabajo podremos afirmar que estamos avanzando en la consolidación de una nueva cultura del agua que se apoya en tres pilares básicos. La gestión de los ecosistemas (gestión del agua y del territorio) manteniendo sus funciones básicas en cantidad y calidad, es decir, inserción de la economía en los límites de los ecosistemas; mejora del conocimiento y cambio de mentalidad para poder llevar a cabo lo anterior, lo que requiere cambiar las preguntas así como entender adecuadamente cuáles son los problemas y qué se entiende por soluciones y, finalmente, profundizar en una toma democrática de decisiones que cuente con la gente.

Ventajas e inconvenientes de nuevos modelos de participación.

Algunos objetarán que la insistencia en la participación lleva más tiempo y retrasa la toma de decisiones haciendo menos eficiente el proceso. Efectivamente lleva más tiempo y retrasa la toma de decisiones pero esto no significa que disminuya la eficiencia en esa toma de decisiones puesto que, como vimos más arriba, mejora la calidad de las mismas. Por otro lado, si tenemos en cuenta el tema del entramado político-empresarial, la participación pública no sólo contribuye a la mejora de la calidad sino a plantear adecuadamente cuál es el problema lo que, en sí mismo, constituye una innovación muy destacada que puede conducir a obtener aumentos de eficiencia insospechados, tal y como muestra el ejemplo de la derogación del

trasvase del Ebro, una vez demostrado que el problema no consiste en la escasez física. En otras palabras, la mejora que se puede obtener, en términos económicos, ambientales y sociales, con la citada derogación puede ser de escándalo.

Finalmente, y aceptando que tomar las decisiones más rápidamente signifique una mayor eficacia hay que reconocer que esa eficacia:

- a. no justifica la limitación de los derechos de la mayoría de los ciudadanos,
- b. suele impedir una comprensión clara de las implicaciones de esas decisiones y,
- c. con frecuencia, suele ocultar beneficios a unos pocos en detrimento de una mayoría.

Así pues, lejos de constituir un obstáculo, la participación pública informada y de calidad constituye un ahorro a la vez que se supone que cualquier político razonablemente democrático estaría orgulloso de contar con ciudadanos que se interesan por comprender los problemas que les afectan y por ayudarle a mejorar la calidad de las decisiones sobre estos problemas. Se entiende, por tanto que se ha iniciado una transición hacia una nueva cultura del agua, no hay otra opción que avanzar en la línea de la Directiva Marco.. El reto consiste en la manera de tomar las decisiones. La crispación puede generar importantes costes. De la calidad de la democracia que practiquemos va a depender cuáles son estos costes y cómo se distribuyen, es decir, quién va a cargar con ellos. De ella depende, también, que se identifiquen adecuadamente los problemas y que se aporten soluciones que no generen nuevos problemas.

Perspectivas de cambio en los modelos de participación.

El reconocimiento de que estamos ante un nuevo marco de consideraciones sobre la participación lo podemos observar en el texto del Informe elaborado por el Consejo Nacional del Agua sobre el Proyecto del Plan Hidrológico Nacional, el cual se repliega ante el contexto conflictivo que se venía detectando en Aragón, ampliando la participación de esa Comunidad y los sectores interesados en ser escuchados; “*Nos encontramos en consecuencia, sin duda alguna, ante el trámite de aprobación de una Ley, pero con la singularidad de requerir, como requisito previo obligado, la consulta preceptiva al Consejo Nacional del Agua, Órgano consultivo superior en la materia.*

*A estos efectos de consulta, el Consejo Nacional del Agua fue convocado el pasado 5 de septiembre de 2000, y adoptó, entre otros, el acuerdo de encomendar a su Comisión Permanente la preparación del borrador de Informe sobre el Plan Hidrológico Nacional. Asimismo, decidió que, **dadas las especiales circunstancias de los asuntos a estudiar, y la conveniencia de favorecer la participación en el proceso, se incorporasen a esta Comisión, en calidad de invitados, un representante del Gobierno de Aragón, un representante de los usuarios de la cuenca del Ebro, y un representante de las organizaciones ecologistas presentes en el Consejo.***⁸³”

Al igual que ha ocurrido recientemente en otros países en este ámbito de actividades, la comunidad española de política hidráulica ha experimentado en los años ochenta y noventa una marcada evolución. Han aparecido fisuras en la antigua unanimidad de la comunidad tradicional. Los funcionarios tienen reservas sobre la trayectoria de la política tradicional, y las expresan de diversas formas. Hay variedad de opiniones en los cuerpos profesionales: en primer término, entre los propios ingenieros de caminos. Los grupos de

⁸³ El subrayado es nuestro.

interés están divididos, o promueven sus intereses de una manera cautelosa y posibilista. Detrás de estas fisuras internas hay dos cambios estructurales, conectados entre sí: una ampliación del número de actores relevantes, y la aportación de nuevos discursos y argumentos.

En primer lugar, ha habido una ampliación de los agentes de la deliberación política: la *comunidad de política* (*policy community*) se ha convertido en una *red de política* (*policy network*) más extensa y menos integrada, con nuevos actores, que opera en un espacio público mucho más abierto. Esta proliferación de los actores (observada también en otros países) ha ocurrido, en el caso de España, como consecuencia de cuatro transformaciones en el marco institucional de la vida política: tres transformaciones interconectadas como son la implantación de una democracia liberal, el (consiguiente) desarrollo de la lógica de la competición partidista y (en parte como consecuencia de ello) la activación de la opinión pública, y el cambio de diseño de la dimensión territorial del sistema político a causa de la emergencia del Estado de las Autonomías y la potenciación de las autonomías municipales. Como consecuencia de ello, se ha creado una estructura de incentivos y de oportunidades para la aparición de nuevos actores y para modificaciones en las pautas de conducta de los antiguos. Han surgido así nuevos movimientos sociales (como los de los ecologistas o los consumidores) y nuevos representantes de los sentimientos y los intereses locales, que han contribuido a redefinir el debate público e influido sobre la opinión, obligando a los partidos a adaptarse a la evolución de esta opinión.

Ocurre así, en segundo lugar, que, a través de esta ampliación del espacio público y esta proliferación de actores, se han dejado oír cada vez con mayor insistencia nuevos argumentos y puntos de vista, que han erosionado las premisas culturales de la política hidráulica tradicional en las que se basaba el consenso normativo de la comunidad tradicional.

Economistas y ecologistas en particular han insistido en nuevas definiciones de beneficios y costes de la política hidráulica. Las regiones cedentes de agua han puesto en cuestión la definición actual de las razones de solidaridad que parecían justificar los trasvases. Unos y otros han cuestionado la forma de deliberación y decisión de la política del agua.

Esta evolución de la estructura de la comunidad de política hidráulica se aceleró en los primeros años noventa por los factores coyunturales antes mencionados (sequía y especial debilidad del gobierno); pero no se ha detenido al producirse un cambio de gobierno ni al terminar la sequía, porque se ha alterado, por un tiempo previsiblemente largo, la autonomía y cohesión de la comunidad de política del agua, que no puede ya continuar con su línea de política de oferta de agua.

Nuevos actores.

Los cambios producidos en la comunidad de política hidráulica se deben también, a la aparición de nuevos actores.

Se trata de voces críticas surgidas fundamentalmente de ámbitos técnicos y académicos, que dudan de las estimaciones oficiales bien sobre los beneficios de las obras públicas, bien sobre sus costes, concluyendo que muchas de las obras anunciadas no están económicamente justificadas.

Abundan los expertos en temas agrícolas que ponen en cuestión las estimaciones oficiales sobre la viabilidad económica de los regadíos españoles, teniendo en cuenta los cambios recientes en la PAC y el GATT, que anuncian el sometimiento del regadío español a condiciones cada vez más exigentes de competencia internacional con países cuyos costes de producción son sólo una fracción de los nuestros.

Aunque los expertos reconocen un considerable grado de incertidumbre, los diagnósticos coinciden en que el regadío español debe centrarse en conservar las cuotas de mercado actuales, sin que quepa esperar en casi ningún sub-sector un aumento sustancial de las ventas. Como hemos visto más arriba, esta duda sobre la verdadera posibilidad de expandir el regadío en España, ha estado en el centro de las diferencias entre el MIMA y el MAPA a la hora de aprobar los planes de cuenca, que se ha resuelto por el procedimiento de añadir un anexo al documento aprobado en el que se deja constancia de que las previsiones de aumento de la superficie de regadío del Ministerio de Agricultura son mucho menores (unas seis veces menos) que las previstas en los planes de cuenca.

En una línea similar, pueden incluirse aquí todas aquellas voces que hablan de introducir mecanismos económicos que revelen la verdadera intensidad de las supuestas demandas de agua, mecanismos que se dirigen de un modo u otro a hacer pagar por el agua a quien disfruta de ella, bien mediante la pura subida de precios para los actuales usuarios, bien mediante la creación de mercados de agua (o de derechos sobre el agua) donde ahora no los hay. Los defensores de estas opiniones han encontrado además un poderoso aliado en la Unión Europea, puesto que en ella se está discutiendo una propuesta de directiva marco sobre el agua que exigiría a todos los países miembros que en plazo de 12 años trasladen a todos los usuarios (también a los regantes) todos los costes del agua. La alarma ha cundido entre los agricultores españoles, y es posible que la versión final de la directiva contenga matizaciones y cautelas que suavicen sus efectos sobre ellos, pero en todo caso, el impulso va claramente en la dirección de trasladar los costes de los proyectos hidráulicos a los usuarios, lo cual seguramente reduciría la supuesta demanda de tales proyectos.

Por el lado de los costes, el anteproyecto de PHN se enfrentó también a voces que desconfiaban de sus cálculos. Una de las más significativas críticas procedió del propio Ministerio de Hacienda, que comparaba las previsiones de gastos del PHN en las diferentes partidas con los Presupuestos de 1993, llegando a la conclusión de que varias de las partidas estaban subestimadas. Además, las previsiones de crecimiento del gasto público en política del agua se confrontaban con el contexto de política económica general, dentro del cual la reducción del déficit público es un objetivo primordial del Gobierno a medio y largo plazo. Otras alegaciones al PHN expresaban también sus dudas respecto a las estimaciones de costes del PHN, y en particular sobre el sistema de trasvases propuesto, cuyos costes medios encubrirían costes desorbitados de algunas de sus partes, que representaban un despilfarro de recursos no justificado.

La crítica ecologista.

Los grupos ecologistas suelen ser más favorables al ahorro de agua en la distribución y el consumo, a la reutilización y la reforestación, y a la mejor utilización de las aguas subterráneas, que a la construcción de nuevos embalses y canales. En general, denuncian el alto nivel de regulación del agua en España, y recuerdan todas las grandes obras que no cumplen, por diferentes motivos, los objetivos para los que se construyeron: los embalses de Benímár, en Almería; Finisterre, en Toledo; Guadalhorce, en Málaga; Canales, en Granada; Riaño, en León, y el trasvase Tajo-Segura.

En esta línea, tanto el anteproyecto de PHN como los planes de cuenca fueron blanco de las críticas de los ecologistas: las medidas de ahorro y de utilización de aguas subterráneas aparecen sólo marginalmente; los ambiciosos proyectos de construcción de embalses y trasvases causarían, en su opinión, un impacto medioambiental irreparable; el crecimiento previsto de

la demanda urbana sería excesivo; no sería necesario ni posible aumentar el regadío en 600.000 Ha; y se agudizaría la creciente deforestación de las cabeceras de cuenca.

Además de las críticas de carácter general, los ecologistas han realizado críticas sobre el impacto ambiental de muchos proyectos concretos, críticas que a menudo han tenido efecto, al menos temporal, bien porque el reflejo de las mismas en la prensa ha desanimado a sus promotores, bien porque esa crítica se ha transformado en acción judicial exitosa. El caso más llamativo a este respecto es del embalse de Itoiz y el Canal de Navarra, en el que los movimientos sociales contrarios a las obras han ido ganando sucesivas batallas judiciales, lo cual no ha impedido, por otra parte, que el proyecto siga adelante.

Esta labor de enumeración de errores, de crítica detallada y local, ha contribuido a acumular argumentos en contra del paradigma tradicional de política hidráulica. Además, los ecologistas han dado publicidad a los valores de conservación y ahorro, frente a los tradicionales objetivos de regulación y distribución del agua, de manera que estos valores no son ya patrimonio exclusivo suyo, sino que van siendo acogidos por la opinión pública y por los diferentes agentes políticos. Del mismo modo, la oposición a obras hidráulicas por los daños ambientales que pueden causar no es ya sólo patrimonio de los movimientos ecologistas: una acción iniciada por la Fiscalía de Medio Ambiente paralizó las obras del trasvase Picadas-Toledo y llevó incluso a que se convocara a declarar como imputado de un delito ecológico al presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo.

Los costes políticos de la política hidráulica se han incrementado también, por estar ahora sometida a discusión y aprobación en unas Cortes elegidas, donde los partidos de la oposición pueden cuestionar, y bloquear, los proyectos del gobierno. En efecto, aparte de toda la puesta en cuestión que el

anteproyecto de PHN padeció desde foros técnicos o académicos, comunidades autónomas o movimientos ecologistas, lo cierto es que la causa inmediata de su parálisis fueron dos decisiones del Congreso y el Senado (ya mencionadas) exigiendo la elaboración de un Plan Nacional de Regadíos y la preparación de los planes hidrológicos de cuenca como condiciones previas a la aprobación del plan nacional. La primera moción fue una iniciativa del PP en el Congreso, que el PSOE aceptó; la segunda fue iniciativa del PAR, secundada por el PP y otros grupos de oposición, pero no por el PSOE. No hay duda, por tanto, de que aquel anteproyecto de PHN fue víctima de un contexto más amplio de lucha política entre Gobierno y oposición.

La descentralización del poder político.

La descentralización del poder político es una fuente adicional y muy importante de dificultades para el modo tradicional de hacer política del agua. La competencia territorial por un recurso público y relativamente redistribuible como el agua da protagonismo en el debate público a las Comunidades Autónomas y otras autoridades locales, así como a las secciones locales de los partidos, todas ellas implicadas en una lógica de identificación y defensa de los intereses regionales. La capacidad de la Administración central para generar una política de oferta del agua única, que supone además trasvases ínter cuencas, se ve limitada así por las dificultades de articular un argumento plausible de solidaridad interregional.

Aunque la competencia de las Comunidades Autónomas en política hidráulica no es muy amplia, su presencia en los medios de comunicación es notable: Murcia, Valencia y Castilla-La Mancha han protagonizado disputas alrededor de los trasvases del Tajo al Segura; Cataluña y Aragón se enfrentaron a Baleares por los fletes de buques cisterna; Aragón y las dos Castillas protestan por los proyectos de trasvases desde el Ebro y el Duero; de

nuevo Murcia y Castilla-La Mancha se han enfrentado por el trasvase entre los ríos Júcar y Vinalopó.⁸⁴ En todos los casos, las cuencas beneficiarias de las obras reclaman más agua, apelando a su calidad de bien público, y las cuencas donantes exigen el respeto de las cifras de caudales mínimos y excedentes acordadas en el pasado, y difícilmente garantizadas en los últimos años de sequía. Los conflictos creados en relación con estos trasvases, más estridentes en el caso del Tajo-Segura (pero también manifestados en otros casos, como el de los fletes de agua a Mallorca), permiten prever las dificultades con que se toparía la realización y posterior utilización de un sistema de embalses y trasvases como el previsto en el PHN.

El caso del trasvase Tajo-Segura muestra la conflictividad actual en el aprovechamiento de las obras hidráulicas ya realizadas. Se trata del principal trasvase construido en España, con una longitud de unos 290 Km, y una capacidad de trasvase en una primera fase de 600 Hm³ anuales, que luego se pretendía expandir hasta 1.000 Hm³. Sin embargo, en ningún año se han llegado a trasvasar más de 400 Hm³, y la media desde su entrada en funcionamiento (en 1979) es de menos de 300 Hm³. La discusión sobre las causas de la escasa utilización de una infraestructura tan costosa divide a los que lo presentan como ejemplo de una obra pública mal planificada, por sobreestimación de los excedentes en el Tajo, y los que lo achacan a las particulares condiciones de sequía de los años noventa, combinadas con una mala gestión de los embalses de la cabecera del Tajo, origen del trasvase. Sea cual sea la razón, no parece éste un buen precedente a la hora de promover una política que tiene como uno de sus elementos principales la construcción de trasvases que multiplicarían varias veces la capacidad del Tajo-Segura.

⁸⁴ *ABC*, 1994-1998
El Correo Español-El Pueblo Vasco, 1993-1998
El Mundo, 1993-1998
El País, 1992-1998

Durante el periodo de sequía, incluso los pocos volúmenes transferidos dieron lugar a una intensa polémica, centrada habitualmente en el trasvase principal de agua para riego, que se suele aprobar durante el verano. Las demandas y movilizaciones de los agricultores se vieron apoyadas por los políticos de sus Comunidades Autónomas, que procuraban figurar como líderes de aquéllas, tomando posición según los casos, unos a favor, otros en contra. En el caso de Murcia, la antigua presidenta de la Comunidad, María Antonia Martínez (del PSOE) afirmaba que «el agua no es de ninguna región en particular, es un bien común, ya que por esas regiones lo que hace el agua es discurrir por sus cauces. Deben saber que no hay cuencas cedentes, y están muy equivocados si piensan todavía que hay que definir excedentes». En julio de 1994, dos mil regantes del Segura se reunieron ante la sede del Gobierno de Murcia para pedir agua del Tajo; una semana más tarde, miles de agricultores de Murcia, Almería y Alicante se manifestaron en Madrid acompañados de algunos altos cargos autonómicos, y un año más tarde, en julio de 1995, tras la solicitud de trasvase del Sindicato de Regantes, todos los grupos parlamentarios murcianos avalaron una moción para que el Gobierno regional presione al central. La presión fue intensa, la violencia simbólica fue parte del discurso de los líderes agrarios afectados por la sequía, y la violencia física hizo acto de presencia en alguna manifestación.

Por su parte, el entonces presidente de la Comunidad de Castilla-la Mancha, José Bono (también del PSOE), protagonizó la oposición a ambos trasvases, afirmando que sus ciudadanos tienen derecho al agua antes que los de otras comunidades en casos de escasez extrema. Ya el verano de 1994 calificó la decisión de trasvasar agua como «injusta, insolidaria, ilícita e irresponsable», negando la existencia de los excedentes acordados en la cabecera del Tajo, y recordando que había municipios en la cuenca que carecían de agua para beber. El presidente Bono se aproximaba en sus críticas al discurso ecologista, objetando que el anteproyecto de PHN ponía el acento

en las grandes obras en vez de en el ahorro de agua, nuevas técnicas de cultivo y desalinización. A ello se unieron varias iniciativas políticas ante la Justicia y en las Cortes regionales. En 1994 el ejecutivo castellano manchego recurrió el trasvase de agua ante el Tribunal Supremo, alegando falta de excedentes; y en abril de 1995, ante el Tribunal Superior de Castilla-la Mancha. En febrero de 1995, las Cortes de Castilla-la Mancha aprobaron una Ley de Regulación de los Trasvases que limitaba el volumen de éstos, para remitirla al Congreso de los Diputados en forma de iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma. A su vez, estas actividades de las autoridades castellano manchegas recibieron amplio apoyo social. La Iglesia, los sindicatos, las organizaciones agrarias y los ayuntamientos castellano manchegos manifestaron su apoyo al Gobierno regional en contra de los trasvases, destacando el papel de las organizaciones municipales (y ecologistas) en las movilizaciones (como, por ejemplo, las de 1995 en Aranjuez). El enfrentamiento por el agua entre Castilla-la Mancha, Murcia y Valencia generó una situación tensa en el seno del PSOE, al provocar un conflicto abierto entre tres presidentes autonómicos del partido.

Los conflictos de intereses en la distribución del agua tienen también una dimensión internacional, puesto que de España procede casi la mitad de las aguas que transcurren por Portugal y, por tanto, las decisiones tomadas en España pueden tener graves consecuencias para las condiciones hidrológicas del país vecino. La paralización del anteproyecto calmó notablemente los ánimos, todavía en octubre de 1996 el primer ministro portugués, con ocasión de una visita a España, declaraba que la del agua era la “principal diferencia” entre los dos países. Nos encontramos de nuevo, por tanto, ante una cuestión que no está en este momento de plena actualidad, pero que volverá a surgir en cuanto los planes de actuación hidrológica se vuelvan a concretar en España. En resumen, los cambios descritos en el interior de la red de instancias de la administración Pública, expertos y grupos de interés que tradicionalmente protagonizaban la política hidráulica, más los cambios ocurridos en su

contexto político y social, han puesto en tela de juicio la forma clásica de hacer política del agua y sus objetivos centrados en la oferta. La «comunidad de política» ha pasado a ser una «red de política» más abierta, más poblada de actores, más incierta y con un debate plural mucho más complejo.

Como en otros países (Estados Unidos, Alemania, Holanda, Inglaterra), esta red emergente menos cohesionada incluye actores como partidos políticos, grupos ecologistas y autoridades locales.

La política hidráulica tradicional parece así tener poco porvenir. Cada embalse (como el de Itoiz) podrá causar una angustia local; cada trasvase (como el Tajo-Segura) podrá causar un drama electoral. Del mismo modo que el anteproyecto de PHN quedó bloqueado en su tramitación parlamentaria, la construcción de cada uno de los embalses y trasvases que proyectaba podría enfrentarse a su bloqueo particular. En conjunto, se puede afirmar la existencia de la falta de adaptación entre el contenido de la política hidráulica y la red de actores interdependientes implicados en su formulación

El único órgano de participación directa de los actores principales en la política del agua es el Consejo Nacional del Agua. La discusión por un órgano de consulta de la administración no realiza plenamente las potencialidades del debate público. Para que ello ocurra, debería haber un proceso de discusión prolongada, y ante una audiencia pública, de los miembros del Consejo sobre los contenidos de los documentos ante él presentados y sobre las alegaciones, incluyendo un proceso de audiencias para que expertos de diferente tipo, grupos de interés, asociaciones locales, expusiesen sus visiones sobre el conjunto del proyecto o sobre aspectos que les afectasen directamente (una experiencia que, curiosamente, expertos españoles han tenido cuando han sido llamados a dar su opinión ante consejos semejantes de otros países europeos), y, sobre todo, esa discusión

debería ser uno de los puntos de referencia de un proceso mucho más amplio en diferentes partes del país y ante diferentes audiencias.

No cabe negar los esfuerzos del ministerio por explicar sus puntos de vista en contextos como ruedas de prensa, entrevistas con periodistas, ámbitos académicos o entrevistas personales. Pero aquí estamos hablando de foros públicos de discusión, con pleno acceso a la información relevante y reglas de juego de argumentaciones contrastadas en iguales o similares condiciones. Parece que, en conjunto, tiende a pesar más la tradición de una discusión en el marco de un proceso administrativo, controlado y predecible, o en ámbitos reducidos. *“Así parecía indicarlo lo sucedido con las jornadas de discusión celebradas en el Colegio de Ingenieros de Caminos, en diciembre de 1993, en el que se produjo una discusión «abierta, franca y polémica» (según algunos de los participantes) sobre el PHN entre ingenieros, representantes del ministerio, ecologistas, agricultores: con toda seguridad un conjunto de voces extremadamente cualificadas. Nada de lo que allí se presentó o se dijo fue publicado, y según varias versiones ello se debió a una especie de «pacto entre caballeros», según el cual se reconocía que una condición necesaria para la franqueza en el debate era precisamente la aceptación del compromiso de que éste no fuera público. El debate se sitúa así en un terreno de discreción, secreto o semisecreto, difusión restringida y transmisión oral, quizá en parte porque se desconfía de la capacidad del público (y de la prensa) para asimilar y entender esta discusión, quizá en parte por otros motivos (de lealtad personal, institucional y corporativa, o de confidencialidad de la relación entre profesionales y clientes)”*. (Pérez-Díaz, Víctor, Josu Mezo. 1996).

En definitiva las posturas más críticas se centran en el cambio de modelo de gestión. Los movimientos sociales y reivindicativos en temas medio ambientales y ecológicos se crecen ante las resistencias ofrecidas desde sectores profesionales.

Hemos realizado un repaso a las posiciones que se manifiestan a favor de un cambio en la política del agua y ello nos permite realizar algunas

precisiones. Uno, la presión social intenta avalar su crítica apoyándose en argumentos técnicos y económicos, la aportación de conocimiento que ciertos sectores universitarios vienen realizando al respecto da lugar a una fuente de argumentos que adquieren un gran poder contestatario. La participación como factor a desarrollar en un modelo de gestión alternativo puede llevar a confundir la legitimidad política con la legitimidad de la causa, ambas posibles pero de dimensiones diferentes.

El contexto que se ha abierto a partir del cambio de gobierno en el 2004 para el desarrollo de un modelo alternativo, carece por el momento de directrices claras. La complejidad organizativa y las implicaciones políticas son muy amplias y no pueden abordarse simultáneamente.

No obstante, tanto las posturas de los nuevos actores, como los impactos en la política reflejados en los cambios normativos apoyan la inferencia de que estamos ante un cambio de modelo, no sin importantes lagunas y carencias, como por ejemplo la articulación del modelo. Es necesario saber qué debemos cambiar y con qué prioridad. La delimitación competencial del modelo. Es necesario resolver el problema de quién tiene la autoridad competente y hasta qué alcance. La participación para una gestión eficiente. Se hace necesario saber qué modelo de participación se va a poner en marcha. Si un modelo de consulta meramente testimonial o un modelo dinámico de participación ciudadana en la elaboración y desarrollo de las medidas y proyectos hidrológicos, por ejemplo haciendo uso de técnicas sociológicas (grupos de discusión, debates, consultas estadísticas, etc.).

Por tanto podemos afirmar que efectivamente existe una percepción social del cambio de valores en la política del agua

Recapitulando.-

En resumen, el sistema de creencias se expresa en dos niveles. Uno, un cuerpo duro, formado por los principios de solidaridad territorial, frente a solidaridad social; participación frente a consulta; privado frente a público; y otro, el cuerpo político, cristalizado en torno a dos grandes modelos de gestión, el modelo de la oferta y el modelo de la demanda.

Mediante el análisis del discurso de las diferentes fuerzas políticas y los temas más relevantes del debate parlamentario del agua hemos podido comprobar que tales posiciones, posibilitan distintas combinaciones, fluctuando de un lado a otro del espectro político. Sin embargo, si tenemos en cuenta la confianza en el uso de determinadas tecnologías y el grado de centralidad o des centralidad asociado a las mismas, se puede ver la polarización de los partidos políticos al margen de los grandes temas ideológicos. Para estudiar las estrategias llevadas a cabo por las respectivas coaliciones, hemos observado el sistema de pactos en distintos contextos de gobierno, y cómo se ha generado una producción normativa del agua para distintos niveles de las administraciones, sus temáticas centrales y sus niveles de implicación jerárquica o administrativa.

A partir de ese análisis hemos podido observar los impactos que los cambios de orientación política sobre distintos aspectos estructurales, como estatutos de autonomía o el diseño de grandes líneas maestras del programa de actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente en la política del agua. Así mismo hemos analizado el sistema de participación que se espera para la gestión de una nueva política del agua. Modelo de participación que aún carece de perfiles definidos, frente al viejo modelo que circunscribe la participación al criterio consultivo, como ocurre en el Consejo Nacional del Agua y en sus homólogos regionales.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

Hemos realizado un análisis que tenía como objetivo principal, explicar el cambio de la política del agua a través del cambio en el subsistema de creencias. Hemos considerado al subsistema de creencias como conjunto de ideas, principios, valores, maneras de pensar y de sentir, la política del agua, cuyo núcleo principal está integrado por cuestiones ideológicas o concepciones básicas de la convivencia en torno al cual se agrupa un conjunto de actores. A dicho conjunto lo hemos venido llamando coaliciones promotoras o redes de actores: partidos, medios informativos, funcionarios, organizaciones sociales, expertos, técnicos y científicos, que tienen como funciones principales, generar, influir y difundir dicho cuerpo de creencias. De ese modo, y para llevar a cabo sus objetivos diseñan estrategias, de pactos, de programas o alcanzan determinados compromisos políticos, siguiendo una determinada orientación o concepción de lo que debe ser la política. Dicha orientación, perfil o concepción de la política del agua, ha sido sometida a un proceso de debate, tanto en los ámbitos políticos (Parlamentos) como en el ámbito social (los medios de comunicación, los congresos de expertos, las organizaciones interesadas en la política del agua) cuya interacción social ha permitido intercambiar ideas y por tanto se ha producido un aprendizaje entre las coaliciones, reorientando el subsistema de creencias y provocando finalmente el cambio en la política del agua.

Este proceso se puede apreciar mediante las conclusiones que explicitamos a continuación, para ello, procederemos a realizar tres conclusiones relativas al comportamiento de las coaliciones, continuaremos con dos conclusiones dedicadas al cambio de la política, para, finalmente

concluir con una referida al aprendizaje de las coaliciones a través de la información científico-técnica.

1º Conclusión:

La defensa del Plan Hidrológico Nacional por parte del Partido Popular, así como sus aliados en política hidráulica, Convergencia i Unió y Coalición Canaria, principalmente, aglutinó a un conjunto de actores, medios de comunicación, organizaciones sociales y expertos, sobre un conjunto de ideas firmes que consiguen una importante unidad de criterio. Liderado por el Partido Popular, los valores de la “solidaridad inter-territorial”, “la vertebración social de España”, “el interés general”, el “liderazgo político”, constituirá el núcleo duro del subsistema de creencias compartido por los actores que forman una de las coaliciones. Todo ello formaba parte de un discurso de grandes valores. En nombre de esos valores se sometía a debate el Plan Hidrológico Nacional, o conjunto de medidas para el desarrollo de infraestructuras hidráulicas de gran envergadura. Revelándose dos niveles en el subsistema de creencias. Uno de grandes formulaciones generales (valores) y otro de medidas y propuestas concretas (financiación, gestión, infraestructuras, participación, etc...)

La otra gran coalición, formada por Partido Socialista (PSOE), Izquierda Unida y la izquierda nacionalista (BNG, Izquierda Republicana de Cataluña...), con especial relevancia de la izquierda regionalista de la Chunta Aragonesista, se alineaba en torno a otros grandes valores: “la sostenibilidad medio ambiental”, “la solidaridad social”, “la democracia participativa”, “la legalidad internacional”, “la racionalidad científica”. Comprobamos igualmente en la prensa estudiada que, “ABC” se alinea con los discursos conservadores y “El País” con los más medio ambientalistas de las izquierdas. Así como los informes de los expertos que también se dividen entre los que

Conclusiones.

apoyan el proyecto del Plan Hidrológico Nacional y los que lo rechazan, en razón de estar más próximos a una concepción más o menos ambientalista.

El análisis del discurso sobre el debate parlamentario nos ha arrojado interesantes pruebas del carácter rígido de los grandes temas de principios. Así la categoría de “valores y principios” muestra una correlación negativa con la categoría “negociación”, de manera que cuando se trata de la discusión sobre “valores y principios” la capacidad de negociación es mínima y esto hace que sea poco frecuente en el debate parlamentario la discusión sobre esos temas, representando un mínimo de 4,92% de las unidades de textos expresadas en el discurso del partido socialista y un máximo de 6,48% en el partido popular. Tanto por el nivel del porcentaje como por la amplitud o diferencia entre el máximo y mínimo nos indica que no existe una clara intención por parte de ninguna coalición de insistir en estas cuestiones, improductivas desde el ámbito del debate y circunscrita al plano de las declaraciones. Así pues se corrobora que efectivamente existe un cuerpo de principios rígido, respecto del que no existe gran discusión y por tanto no hay intercambio, en el que se centran dichas coaliciones.

De modo que nuestra investigación muestra que:

- A) Existen, con respecto a la gestión de los recursos hídricos, dos núcleos inamovibles de creencias de los que se derivan dos diferentes tipos generales de políticas.

B) No han cambiado las posiciones más vinculadas a estas cuestiones de principios.

2ª La siguiente conclusión se deriva del plan de acción o estrategia que han de desarrollar las coaliciones para alcanzar sus objetivos. La Hipótesis que hemos sostenido de partida ha sido que los participantes de una coalición tenderán a llegar a acuerdos en planos de compromiso político con más facilidad que en aspectos secundarios. Es decir, se dará preferencia a los acuerdos o pactos para conseguir el apoyo político a una determinada concepción de la política del agua que a acuerdos sobre: implementación de la política, volúmenes de trasvase, número de desaladoras o fuentes de financiación, por ejemplo.

Cuando hemos analizado el sistema de pactos tejido por el PP en la fase previa a la presentación del Plan Hidrológico Nacional, hemos podido comprobar que dicho sistema fue elaborado cuidadosamente para alinear todos los apoyos en torno a una concepción tradicional de la gestión del agua. Aún teniendo los escaños necesarios para imponer el Plan Hidrológico Nacional, puso en marcha todos los recursos disponibles para diseñar una estrategia de consenso, especialmente de cara a obtener el respaldo que necesitaba dicho Plan en el órgano consultivo, el Consejo Nacional del Agua. Pese a las diferencias ideológicas con los partidos gobernantes en varias de las comunidades autónomas afectadas por el Plan Hidrológico Nacional, (Extremadura, Castilla La Mancha y Andalucía), consiguió el apoyo de dichas comunidades para que apoyasen el proyectado plan. Las comunidades autónomas antepusieron conseguir un pacto a otras consideraciones, como estudiar un nuevo modelo de gestión del agua o medidas específicas para solucionar sus graves problemas, (infraestructuras en malas condiciones, garantía de abastecimiento, sobreexplotación de acuíferos, sequía y desertificación...) ya que dichas comunidades autónomas buscaban,

simplemente, una mejora relativa de la política del agua (tan sólo teniendo en cuenta el número de escaños necesario para aprobarla) sin un planteamiento alternativo al sistema de creencias hasta ese momento. Lo que corrobora la preferencia por el compromiso político (en este caso en órganos consultivos donde las comunidades autónomas tenían presencia. El Consejo Nacional del Agua)

También se puede observar la prelación del compromiso político cuando, fruto del cambio de gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón, se abre la posibilidad de un amplio acuerdo con fuerzas políticas que habían defendido en el debate parlamentario una orientación medio ambientalista de la política del agua. Ese compromiso político que se produce entre los partidos a la izquierda del PSOE, IU y Chunta Aragonesista, respaldará al Partido Socialista en Aragón, cristalizando en un pacto de gobierno entre PSOE y Partido Aragonesista, y cuyo único elemento común era desbancar al PP del gobierno de Aragón, teniendo como consecuencia para la política del agua, una revisión de corte medio ambientalista al pacto suscrito por todas las fuerzas políticas presentes en el parlamento aragonés en 1992 (El Pacto del Agua), descolocando a una de las piezas de la red de pactos políticos tejida por el PP, ya que una de las claves del Plan Hidrológico dependía de las obras a realizar en Aragón en base al pacto firmado, además de fijar como objetivo la derogación del Trasvase del Ebro. Y dicho compromiso se alcanza en el plano de los apoyos políticos, mucho antes que la revisión de los contenidos de dicho pacto.

Igualmente, las comunidades autónomas de Valencia, Aragón y Cataluña, iniciaron a partir de 2004, ante la inminente reorientación de la concepción que se tenía de la gestión del agua, sendos cambios en los estatutos de autonomía, incluso antes de conocer medidas concretas que pudieran solventar sus problemas específicos, que incidían en las garantías de

Conclusiones.

abastecimiento como derecho y en la participación de las autoridades autonómicas en la planificación hidrológica dentro de su territorio o jurisdicción, con el añadido de elevar al plano más alto de la formulación legal (los Estatutos de Autonomía tienen rango de Leyes Orgánicas) el compromiso político de defender una determinada orientación de la política del agua en sus territorios.

3ª La tercera conclusión referida al comportamiento de las coaliciones viene a afirmar que los actores o coaliciones se desviarían hacia aspectos secundarios del sistema de creencias antes que reconocer alguna debilidad en el núcleo político de sus valores.

De todos los temas debatidos en el Plan Hidrológico los temas que acaparan el debate (aproximadamente una cuarta parte) son los aspectos financieros, inversores y económicos de la puesta en marcha de las infraestructuras o del retraso de las mismas. El resto de los temas son de orden ecológico, dentro de un abanico amplio de este término que incluye todas las expresiones vinculadas a los valores de sostenibilidad y criterios medio ambientales o tecnologías e infraestructuras vinculadas a una concepción medio ambientalista de las mismas. Para quedar en torno a un escaso cinco por ciento el debate de los temas más abstractos o posicionamientos de principios.

La prueba más clara que el sistema de creencias, incluyendo la polaridad de las coaliciones, es desplazada desde las grandes y fundamentales declaraciones de principios hacia aspectos secundarios, se observa en la forma que toman los modelos de gestión. De ese modo los ataques recibidos en el plano de la crítica hacia los principios de una determinada orientación se desvían hacia un conjunto de ideas que permite un intercambio de información científica (técnica, de gestión, etc...). Dichos modelos se diferencian por aglutinar dos grandes orientaciones de la política del agua, una

caracterizada por el incremento de la oferta como factor principal (aumento del recurso, captación en embalses del agua de los ríos y reparto a través de trasvases, con un leve apoyo de otras tecnologías e infraestructuras) y otra, por incidir en la regulación de la demanda (preferencia de un sistema combinado de aguas: desaladoras, depuradoras, aguas subterráneas, tarifas que reflejen el coste real del agua, Bancos de Aguas, etc.). La conexión entre el primer nivel del sistema de creencias y el nivel secundario se establece a partir de las siguientes categorías.

La centralidad de la gestión oculta los principios que inciden en el protagonismo del Estado y la Administración Central en la articulación de la política del Agua, que hacen depender de una más amplia política territorial y se extiende hasta la misma organización territorial del Estado. Tras la preferencia por los procedimientos técnicos tradicionales, trasvases, embalses y pantanos, se oculta la solidaridad ínter territorial, construcciones vinculadas a las características orográficas y no a la administración territorial. Tras el aumento de la oferta, se quiere expresar el sentido del progreso y una determinada concepción del bienestar económico y del papel subsidiario del Estado para la economía. Por el otro lado, en el modelo de gestión de la demanda, se oculta la reivindicación del principio de descentralización que se extiende a los derechos autonómicos y hasta a la misma organización del Estado, a través de las propuestas de gestión desde las administraciones autonómicas entre sí. A través de confiar en la aplicación de nuevas tecnologías se quiere expresar la necesidad de participación de las administraciones locales y las organizaciones ciudadanas, ya que las instalaciones desaladoras, así como los pozos de aguas subterráneas, o las plantas depuradoras tienen que ser administradas contando con la colaboración y la participación de los usuarios y administraciones locales. Así pues, las medidas concretas que podrían desarrollarse en la política del agua, aglutinan a las coaliciones de orientación conservadora en términos

ideológicos con una propuesta de gestión según el modelo de la oferta y las coaliciones de orientación de izquierda hacia una gestión de la demanda.

Por tanto, podremos concluir que la política del agua en España ha permitido un intercambio de ideas en aquellos temas más recurrentes o frecuentes en el debate, “economía”, “ecologismo”, dando mayores oportunidades para argumentar y contra argumentar las respectivas posiciones. Esos temas representan un nivel secundario, tanto por su mayor capacidad de negociación como por su menor grado de formulación ideológica.

Por consiguiente y tomando globalmente estas tres primeras conclusiones respecto al comportamiento de las coaliciones, resumiremos que las coaliciones en torno a la política del agua en España han tenido dos grandes orientaciones. Una, la que predomina en el período que va desde 1993 hasta 2001 donde las coaliciones llegan a acuerdos políticos previos para que sean modificados aspectos secundarios del sistema de creencias, eludiendo la discusión ideológica, como lo demuestra el posicionamiento político de los gobiernos autonómicos del PSOE ante la oferta del Plan Hidrológico que propone el PP. El otro período, que va del 2001 hasta la actualidad, se caracteriza por los acuerdos políticos que se llevan a cabo a partir del cambio de gobierno en Aragón, escenario en el que un nuevo discurso inspirado por principios medio ambientalistas aúna a varios actores que ven la oportunidad de modificar la orientación de la política del agua apoyando políticamente a los partidos que adquieren mayor compromiso con un cambio hacia una “Nueva Cultura del Agua”. Continuando con la revisión de algunos estatutos de autonomía, donde se hace especial referencia en una determinada orientación en la política del agua. Formulación de la cuestión que refleja el papel de los principios y el papel aglutinador que representa para

articular una nueva red de coaliciones promotoras, partidos, organizaciones sociales, administraciones públicas, hacia una nueva política del agua.

4. Conclusión, vamos hacia un cambio en la política del agua.

Dividiremos en dos las conclusiones referidas al cambio en la política del agua atendiendo a dos factores principales. Uno, el subsistema de coaliciones que promueve un sistema de valores, formas de sentir o pensar la política serán revisados significativamente, antes que los atributos del núcleo de las políticas, o las características centrales que fijan los pasos para la realización de un programa gubernamental: como fijación de objetivos, sistema de financiación, procedimiento de gestión de la participación o cumplimiento con la legalidad medio ambiental (nacional o internacional), en una jurisdicción específica, es decir, central, autonómica o local.

Y otra que, parte de las condiciones socioeconómicas, de la opinión pública, o de la amplitud de las coaliciones en los sistemas de gobierno, pueden ser perturbaciones suficientes para el cambio del núcleo de las políticas de un programa de actuación gubernamental.

La primera de estas dos conclusiones referidas al cambio de las políticas, la podemos constatar en el subsistema de las coaliciones que promueven el cambio hacia una “Nueva Cultural del Agua”. Este subsistema lo forma La izquierda nacionalista/regionalista, el PSOE, e I.U. La correlación de fuerzas existente en la Comunidad de Aragón apuntaba hacia un debilitamiento del Partido Aragonésista, que junto a la posición ascendente de la Chunta Aragonésista, confluyó en un cambio en la composición de la coalición de gobierno en Aragón, apartando al PP del gobierno autonómico al llegar a un pacto de gobierno el PSOE y el Partido Aragonésista. Este cambio en la estructura de la coalición es el espacio en donde se desarrollará una base de resistencia al Plan Hidrológico Nacional, especialmente en el aspecto del

Trasvase del Ebro, a partir de ahí las movilizaciones, en la que participan un amplio elenco de organizaciones sociales y ciudadanos particulares, que llevaron a cuestionar la financiación esperada por parte de la Unión Europea al Plan Hidrológico Nacional, contribuyó a ampliar la coalición promotora de una concepción ambientalista de la política del agua. Hay que tener en cuenta el papel descentralizador que implica el modelo de gestión ambientalistas del agua, con el consiguiente protagonismo que dicha concepción concede a las administraciones autonómicas y locales frente a la gestión centralizada de la administración central, será otro de los componentes que provocará a las comunidades autónomas para protagonizar los cambios en las políticas del agua dentro de su jurisdicción. Por tanto el cambio en dichas coaliciones es la condición previa para reprogramar los aspectos concretos de la política del agua en Aragón, volúmenes, recrecimientos de presas, mejoras infraestructurales etc., y por tanto, obliga a un replanteamiento de los supuestos en la Planificación Hidrológica General, la suspensión del Trasvase del Ebro, la revisión del pacto del agua de 1992, y la revisión de la política de aguas en algunos Estatutos de Autonomía.

Ahondando en la segunda parte de nuestra hipótesis sobre el cambio en la política del agua, también se confirma que en el período que analizamos, y que para nuestro estudio abarcaría desde la presentación del proyecto de plan hidrológico del PSOE de 1993 hasta el actual diseño inconcluso de un sistema alternativo de gestión de la demanda (Proyecto AGUA, Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), que ocupa un período de 13 a 14 años aproximadamente, pueden observarse importantes cambios de gobierno, variaciones en las condiciones socioeconómicas y cambios en la opinión pública. Los principales cambios políticos que pueden observarse, por ejemplo, el ocurrido tras las elecciones del 1996, cuando se produce un importante giro del voto de la izquierda a la derecha, cuyas consecuencias también afectaron significativamente a la correlación de fuerzas en todas las

comunidades autónomas, lo que significó problemas de coordinación de la concepción de la política de infraestructuras hidráulicas con los criterios, valoraciones y recomendaciones de sostenibilidad medio ambiental del agua desde la Unión Europea, muy influyente en la política de infraestructuras europeas (Fondos de cohesión, desarrollo , etc.). Ocupó un papel especial la promulgación de la Directiva Marco del Agua (2000/60 C.E.), que introdujo importantes elementos críticos a los principios rectores de la planificación hidrológica. También el cambio de gobierno como resultado de las elecciones del 2004, supuso un cambio en el proyecto gubernamental de la política del agua, expresado en el discurso de investidura del Presidente Rodríguez Zapatero y el proyecto AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua) del Ministerio de Medio Ambiente. Y también los cambios en los estatutos autonómicos, principalmente en Aragón, Cataluña y Valencia, que influirán en el modelo de gestión del agua que se quiera desarrollar.

En conclusión, efectivamente, importantes cambios socioeconómicos y correlación de fuerzas en distintos niveles de gobierno actúan sobre los programas gubernamentales de una política pública. Pero dicho cambio de la política no se habría producido sin un cambio en la composición de las coaliciones promotoras, incluidas las diferentes correlaciones de fuerzas en los distintos niveles de gobierno, que a través del cambio en el sistema de creencias y especialmente en la concepción del modelo de gestión del agua, se produjo la simbiosis entre los factores que apoyaban un cambio en la concepción de la política del agua desde el exterior, la Directiva Marco del Agua, como en el interior con el proyecto AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua).

Finalmente, como quinta conclusión se refiere al proceso de aprendizaje y reorientación de la política del agua. Para ello hemos mantenido la hipótesis de que el aprendizaje de la orientación política a través del sistema

de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones, entendiendo por nivel intermedio de conflicto informado como el grado de discusión o debate que permite el intercambio de información técnica y científica aportada desde fuentes fiables para las coaliciones promotoras en liza.

Hemos podido observar que el debate parlamentario, fue precedido por el encargo y elaboración del Libro Blanco del Agua, documento redactado por un conjunto de científicos naturales y sociales, con abundante información objetiva sobre la problemática del agua en España, incluyendo estimaciones cuantitativas y escenarios posibles de consumos, almacenamiento, evaluación del cambio climático, etc. Para ello se dispuso de recursos técnicos, y se acudió a expertos reconocidos en distintos campos de las ciencias.

El Libro Blanco del Agua supuso el documento científico de referencia para el posicionamiento relativo de los actores dando una oportunidad a determinados criterios de sostenibilidad que se introdujeron en el proyecto de planificación del gobierno, el Plan Hidrológico Nacional, como plantas de reciclado de residuos, potabilizadoras y otras infraestructuras tecnológicamente vinculadas a criterios de ahorro y conservación del recurso. La aceptación de las valoraciones técnicas fue muy alta como lo demuestra que ya se intentara en 1993 (gobierno del PSOE) realizar estudios de la envergadura que finalmente acometiera el gobierno del PP en 1998. Precisamente serán las valoraciones técnicas uno de los caballos de batalla en los debates parlamentarios de la política del agua. Para la oposición política del período 1996-2004, la información científica cambiará la concepción previa de la política del agua, principalmente en el Partido Socialista que pasa de una concepción tradicional, favorable a un modelo de gestión de la oferta (período de 1993 a 1998) hacia de uno de sostenibilidad y gestión de la

Conclusiones.

demanda. Igualmente, para I.U. y la izquierda nacionalista/regionalista los argumentos científicos, recopilados principalmente de los informes de técnicos y expertos que participaron en la elaboración del Libro Blanco del Agua, supondrán la base argumentativa e informativa de sus posiciones para defender un modelo de gestión alternativo (de la demanda) del agua. Para el PP y los conservadores nacionalistas, las conclusiones de dichos informes son recogidas parcialmente, sirviendo principalmente para introducir infraestructuras acordes con la concepción medio ambientalista (depuradoras, desaladoras).

Recapitulando.-

En síntesis, podemos concluir que el análisis realizado nos ha provisto una visión holística del proceso político acaecido en la década de los noventa entorno a la política del agua. Que dicho proceso ha abierto una etapa de transición en el modelo de gestión del agua, en donde jugarán un papel decisivo los nuevos actores y los nuevos escenarios participativos a los que dicho modelo tiende, por lo que no supondrá una sustitución drástica del modelo existente.

Los cambios en el modelo de gestión son el resultado de la introducción de cambios en el sistema de creencias del cual depende su desarrollo, aspecto esencial para llevar a cabo los objetivos medio ambientales que implica.

El sistema de creencias debe nutrirse de fuentes objetivas pero también debe implementarse con procesos reflexivos que induzcan a una mayor corresponsabilidad ciudadana.

Conclusiones.

Finalmente, hemos podido comprobar cómo la introducción de nuevos valores en el sistema de creencias ha acelerado el cambio del programa de gobierno en la política del agua y también lo estrechamente vinculado que está su desarrollo al de dichos valores. De ese modo se confirma una de las premisas en el modelo de las Coaliciones Promotoras utilizado, que prevé el cambio de la política desde el sistema de creencias. Dicho sistema de creencias está compuesto por distintos niveles de consistencia y rigidez, lo que da lugar a varios planos de debate y conflicto, así como a diferentes planos de negociación y acuerdo, mecanismo por el cual se puede observar el proceso de cambio de la relación de los actores con las estructuras y de los actores entre sí.

Nuestro trabajo constituye por tanto una aportación al conocimiento de los procesos de la política pública del agua en España, que intenta iniciar una sugerente apuesta por el análisis realista de los cambios estructurales en las instituciones políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adoni (1998). Complejidad Técnico-Social y Participación en la Gestión de Aguas Ponencia Presentada En El Congreso Ibérico De Gestión Del Agua, 1998. Zaragoza.Dpto. de Lógica y Filosofía de la Ciencia. Universidad Del País Vasco.
- Adorno, T. W; con M. Horkheimer; (1971); La Ideología Como Lenguaje; Monte Avila; Caracas.
- Aguilera F. (1999): Hacia una nueva economía del agua: Cuestiones fundamentales, en Arrojo P., y Martínez Gil J., (coords): El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua. Institución Fernando El Católico. CSIC. 1999. Zaragoza.
- Aguilera Klink, Federico. (2001). Cambios sociales e institucionales para la gestión ambiental. Vigencia y necesidad de la nueva economía del agua. Ponencia presentada en el Congreso Ibérico del Agua (Sevilla, 2001).
- Aguilera Klink: El ocaso de la vieja cultura del agua en España: ¿Iniciando la transición hacia una nueva cultura del agua?OPINION en www.YESANO.com - Asociación Río Aragón-COAGRET Opinión Universidad de La Laguna, 7-III-2005. Federico. Dpto. de Economía Aplicada, Universidad de La Laguna
- Aguilera, F.; (1996); Economía De Los Trasvases De Agua; Una Aplicación Al Caso Español; Economía del Agua. MAPA. Serie Estudios. N°69 (2); Madrid.
- Aguilera, F.; (1997a); Economía Del Agua; Reflexiones Ante Un Nuevo Contexto; Madrid.
- Aguilera, F.; (1997b); Prólogo A La Gestión Del Agua En España Y California; (Arrojo P. y Naredo J.M. Bakeaz-Coagret. Colección Nueva Cultura del Agua. n°3; Bilbao.
- Ajzen, I.; (2001); Nature And Operation Of Attitudes.; Annual Review of Psychology. N°52.

Bibliografía.

- Alberich nistal, Tomás. (1998) Asociacionismo versus movimientos sociales. En: revista alfoz nº 90. Madrid, 1992."la crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa". En: documentación social nº 90. Cáritas. Madrid, 1993. Guía fácil de asociaciones. Manual de gestión. Ed. Dykinson. Madrid, 1998.
- Alberich, T. (1998). Guía fácil de asociaciones: manual de gestión para la creación, desarrollo y dinamización de entidades sin ánimo de lucro. Madrid: Dykinson, femp
- Alberich, T. (1998). Introducción a los métodos y técnicas de investigación social. Cuadernos de la red, 5. Madrid: red cims, pp. 31-41. (perspectivas de investigación, organización IAP).
- Alberto Alesina, Roberto Perotti (1997), The Welfare State and Competitiveness. The American Economic Review, Vol. 87, No. 5 (Dec., 1997), pp. 921-939
- Alesina, J.; Roubini, N.; (1997); Political Cycles and the Macroeconomy; M.I.T. press; Cambridge, Mass.
- Alex Casademunt; (1999) Modernización Ecológica y Pautas de Comportamiento Público y Privado. En “¿Existe Sociedad Civil En España?. Ed. Joan Subirats. Fundación Encuentros. Madrid.
- Almond, G.T.; (1996); Political Science: The History of the Discipline; En R. Goodin y H. Lingemann (eds), A New Handbook of Political Science; Oxford University Press; Oxford.
- Almond, O. y Verba, S. (1980): The civic culture revised, Londres, Sage
- Alvira, Francisco. (1994). Diseños de Investigación Social: Criterios Operativos. En El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación, ed. Manuel García Ferrando, Francisco Alvira, y Jesús Ibáñez. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Amérigo, M; González, A y Aragonés, J.L.; (1995); Antropocentrismo Versus Egocentrismo En Una Muestra De Estudiantes; En E. Garrido Y C. Herrero (Comps), Psicología Política, Jurídica Y Ambiental.; Eudema; Salamanca.
- APHN, ; (1993); Plan Hidrológico Nacional.; Memoria Abril; Mimeo.

Bibliografía.

- Aragonés, J.I.; (1990); Conservación De Recursos Naturales, Agua, Suelos Y Energía; En R.Castro, J.I. Aragonés Y J.A. Corraliza. (Eds.). La Conservación Del Entorno: Programas De Intervención En Psicología Ambiental.; Agencia del Medio Ambiente; Sevilla.
- Aragonés, J.I.; Amérigo, M; (1991); Un Estudio Empírico Sobre Las Actitudes Ambientales.; Revista De Psicología Social, Nº6 (2).
- Archer, M.S.; (1996); Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach; Cambridge University Press; Cambridge.
- Argudo Pérez, José Luis . (2002).El Tercer Sector y Economía Social Marco teórico y situación actual. Departamento de Derecho Privado Universidad de Zaragoza. Acciones e Investigaciones Sociales, 15 (oct.2002), pp. 239-263
- Arrojo Agudo, Pedro (coord.); (2001); El Plan Hidrológico Nacional a debate; Nueva cultura del agua, 8; Bakeaz. Centro Documentación Estudios para la Paz; Bilbao.
- Arrojo, Pedro. (1998). Prólogo a la edición de las Ponencias Del Congreso Ibérico Sobre Gestión y Planificación de Aguas,
- Ayala-Carcedo, F.J. e Iglesias, A. (2000). Impactos del posible Cambio Climático sobre los recursos hídricos, el diseño y la planificación hidrológica en la España Peninsular. In Balairón edit., El Cambio Climático, El Campo de las Ciencias y las Artes, Servicio de Estudios del BBVA, Madrid, 201-222
- Beierle Thomas C., David M. Konisky. (2002). Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 19, No. 4 (Autumn, 2000), pp. 587-602
- Beltrán, Miguel, (1993). Cinco Vías de Acceso a la realidad social. En el Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación, pp. 17-49. Alianza Universidad. Textos
- Berelson, B.; (1952); Content Análisis In Communication Research.; Free Press.; Nueva York.
- Berenguer de Santiago, Jaime. Mª y José Antonio Corraliza Rodríguez. (1995) Preocupación ambiental y comportamientos ecológicos. Psicothema. ISSN EDICIÓN EN PAPEL: Vol. 12, nº 3, pp. 325-329

Bibliografía.

- Berenguer, J.; Corraliza, J.A., Martín, R. y Oceja, L.V.; (2001); Preocupación Ecológica Y Acciones Ambientales.; Un Proceso Interactivo; Estudios de Psicología. Nº22 (1).
- Berenguer, J; Corraliza, J.A.; (1997); El Papel De Las Variables Personales En La Predicción Del Comportamiento Ambiental.; En J.M. Sabucedo, R. García-Mira, E.Ares Y D. Prada. Medio Ambiente Y Responsabilidad Humana. Libro De Comunicaciones Del VI Congreso De Psicología Ambiental.; Universidad de la Coruña; La Coruña.
- Blyth, Mark. (2002) Great Transformations : economic ideas and institutional change in the twentieth century. Chs. 1-4Cambridge: New York : Cambridge University Press
- Bulpitt, J. (1996) The European Question, in D. Marquand and A. Seldon (eds), The Ideas That Shaped Post-War Britain (London: Fontana), 214-256.
- Burnett, Miles; Charles Davis; (1999); Getting Out the Cut: Politics and National Forest Timber Harvesting, 1960-96; en Paul Sabatier, ed. , An Advocacy Coalition Lens on Enviromental Policy; Mit Press; Cambridge, Mass.
- Cabrera, E.; (2004); El Agua En Las Ciudades; Ponencia Presentada En La Jornada De La FNCA. Nuevas Perspectivas En La Gestión Del Agua; Valencia.
- Casademunt, Alex; (1999); “Modernización Ecológica y Pautas de Comportamiento Público y Privado”. En “¿Existe Sociedad Civil en España?. Ed. Joan Subirats. Fundación Encuentros. Madrid
- Castro, R.; (2001); Naturaleza Y Function De Las Actitudes Ambientales.; Estudios de Psicología. Nº22 (1).
- CODA (Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental), ; (1993); Incidencia Ambiental Y Social De La Política Hidráulica En España; CODA; Madrid.
- Colin Hay (1996) Globalisation, Welfare Retrenchment and ‘the Logic of No Alternative’: Why Second-best Won't Do. University of Birmingham;

Bibliografía.

- Department of Political Science, MIT, and Center for European Studies, Harvard University
- Journal of Social Policy (1998), 27: 525-532 Cambridge University Press
.Cambridge University Press.
- Corraliza, José Antonio, Rocío Martín. (2000). Medio ambiente y comportamiento humano: Revista Internacional de Psicología Ambiental, ISSN 1576-6462, Vol. 1, Nº. 1, , 31-56
- Corral-Verdugo, V. (2001). Comportamiento Proambiental. Tenerife, España: Ed. Pesma.
- Corral-Verdugo, V. Hernández, B., Hess, S. y Suárez, E. (2002). Los fundamentos y la estructura de la acción proecológica medidos en una escala de conductas protectoras del ambiente. En V. Corral-Verdugo (Ed.), Conductas Protectoras del Ambiente. México: CONACyT-UniSon.
- Corral-Verdugo, V. y Frías, M. (2006). Personal normative beliefs, antisocial behavior, and residential water conservation. *Environment & Behavior*, 38, 406-421.
- Corral-Verdugo, V. y Pinheiro, J. (en prensa). Sustainability, future orientation and water conservation. *European Review of Applied Psychology*.
- Corral-Verdugo, V. y Pinheiro, J.Q. (2004). Aproximaciones al estudio de la conducta sustentable. *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, 5, 1-26.
- Corral-Verdugo, V., Frías, M. y González, D. (2003). On the relationship between antisocial and anti-environmental behaviors: an empirical study. *Population and Environment*, 24, 273-286.
- De Prada, C.; (1997); La Dictadura De Las Constructoras; Revista Ecosistemas. Nº22.
- De Prada, C.; (2003); La Racionalidad Oculta Del Plan Hidrológico Nacional.; Archipiélago. Nº57.
- Díez Nicolás, J. (2004); El dilema de la Supervivencia; Los Españoles ante el Medio Ambiente; Ed. Obra Social Caja Madrid, Madrid

Bibliografía.

- Díez Nicolás, Juan, (1994); "Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos"ed lit.; Inglehart, Ronald, ed. Lit.; Velázquez-Gaztelu, Cándido, pr. Madrid,. Fundación para el Desarrollo Social de las Comunicaciones
- Dobson, Andrew; (1991); *The Green Reader; Essays Toward A Sustainable Society*; Mercury House; San Francisco.
- Dobson, Andrew; (1993); *Critical Theory And Green Politics*; En A. Dobson Y P. Lucardie (Eds.), *The Politics Of Nature*; Routledge; Londres.
- Dobson, Andrew; (1996a); *Environment Sustainabilities: An Analysis And A Typology*; En *Enviromnental Politics*, Vol. 5, N° 3; Otoilo.
- Dobson, Andrew; (1996b); *Representative Democracy And The Environment*; En W. M. Lafferty Y J. Meadowcroft (Eds.), *Democracy And The Environment*; Edward Elgar; Cheltenham.
- Dobson, Andrew; (1996c); *Democratising Green Theory: Preconditions And Principles*; En B. Doherty Y M. De Geus (Eds.), *Democracy And Green Political Thought*; Routledge; Londres.
- Dobson, Andrew; (1997); *Pensamiento Político Verde*; Paidós; Barcelona.
- Dobson, Andrew; (1998); *Justice And The Environment; Conceptions Of Environmental Sustainability And Theories Of Distributive Justice*; Oxford University Press; Oxford.
- Dobson, Andrew; (1999a); *Fairness And Futurity; Essays On Environmental Sustainability And Social Justice*; Oxford University Press; Oxford.
- Dobson, Andrew; (1999b); *Nature; Only A Social Construct?;* Manuscrito, Versión Provisional.
- Dobson, Andrew; (1999c); *La Ecología Y Los Límites Del Liberalismo*; En *Revista Internacional De Filosofía Política*, N° 13.
- Dobson, Andrew; (1999d); *El Liberalismo Y La Política De La Ecologie*; En A. Dobson (Ed.), *La Ecología Y Los Límites Del Liberalismo*, En *Revista Internacional De Filosofía Política*, N° 13.
- Dobson, Andrew; (1999e); *Teffir De Verde El Liberalismo; (Entrevista Con Robert Goodin)*, En A. Dobson (Ed.), *La Ecología Y Los Límites*

Bibliografía.

- Del Liberalismo; En Revista Internacional De Filosofía Política, N° 13.
- Dobson, Andrew; (2000a); Ecological Citizenship: A Disruptive Influence; En C. Pierson Y A. Tomey (Eds.), Politics At The Edge The Psa Yearbook 1999; Macmillan; Londres.
- Dobson, Andrew; (2000b); Green Political Thought; Routledge; Londres:.
- Dunlap, Riley E; (2001); La Sociología Medioambiental Y El Nuevo Paradigma Medioambiental; En Sistema, N° 162-163.
- Eagly y Chaiken, (1993). The Psychology of Attitudes, Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich
- Easton, D.; (1957); An Approach to the Analysis of Political Systems; World Politics, n°9.
- Espina Montero, A. (1999): Crisis de empresas y sistema concursal. La reforma española y la experiencia comparada: Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, pags. 143-144
- Esteban Curiel, Gema; (2000); Actitudes De Los Españoles Ante El Medio Ambiente.; Observatorio Medioambiental. ISSN 1139-1987. N°3.
- Ezquiaga, J. M. (1998): Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano, Urban, 2, pp. 7-36.
- Fishbein, M. y I. Ajzen, (1975). Belief, attitude, intention and behavior: An introduction to theory and research. Addison Wesley. USA,
- Flyvbjerg, B.; Bruzelius, N. Rothengatter. W.; (2003); Megaprojects And Risk. An Anatomy Of Ambition; Cambridge University Press.; Cambridge.
- Fox y Miller (1995) The Depreciating Public Policy Discourse. American Behavioral Scientist.1997; 41: 64-89
- Fox, Warwick; (1990); Toward A Transpersonal Ecology: Developing New Foundations For Environmentalism; Shambhala.; Boston.
- Francesc Pallarès y Joan Font, (1994). Las elecciones autonómicas en Cataluña (1980-1992), en Pilar del Castillo, ed., Comportamiento político y electoral. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Bibliografía.

- Francisco J. Ayala, (1996). Reducción de los recursos hídricos en España por el posible Cambio Climático. Tecnoambiente, Madrid. Septiembre.
- Funtowicz S. Et Al. (1998) Challenges In The Utilisation Of Science For Sustainable Development (Uk Presidency Of The European Union, Panel Discussion On Science And Sustainable Development. Commission For Sustainable Development). United Nations, New York, April).
- Funtowicz, S.; Et al.; (1998); Challenges In The Utilisation Of Science For Sustainable Development; U.K. Presidency Of The European Union, Panel Discussion On Science And Sustainable Development.; Commission for sustainable development. (CSD6). United Nations. April; New York.
- García Ferrando, Manuel; (1993) Ibañez, Jesús; Alvira, Francisco; (comp.); El análisis de la Realidad Social; Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- Gershuny, J.L. y Miles, I. (1998): La nueva economía de servicios. La Transformación del empleo en las sociedades industriales. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Gibbons, D.A.; (1986); The Economic Value Of Water.; The Johns Hopkins University Press.; Washington.
- Giddens, A.; (1999); Elements of the Theory of Structuration; En A. Elliott (ed), Contemporary Social Theory; Blackwell; Oxford.
- González Moreno, M. (1998) (Director) : Temas de economía española, Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia.
- González Moreno, Miguel; (1998); Temas De Economía Española; Tirant lo blanc. Libros.
- Goodin, Robert; (2000a); The Politics Of the Earth. Environmental Discourses; Oxford University Press; Oxford.
- Hall, P.; (1995); Policy Paradigms, Social Learning, and the State; Comparative Politics, nº25.
- Hawken, P.; (1997); Ecología Y Negocio. Una Declaración De Sostenibilidad.; Flor del Viento Ediciones.; Barcelona.

Bibliografía.

- Hay, C. y Jessop, R. D. (1995) Introduction: local political economy: regulation and governance. *Econ. & Soc.*, 24(3), 303-6.
- Heclo, H. (1978) Issue Networks and the Executive Establishment, in A. King (ed.) *The New American Political System* (Washington DC: American Enterprise Institute).
- Held, D. (ed.); (1999); *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*; Polity Press; Cambridge.
- Held, D.; (1980); *Introduction To Critical Theory*; Hutchinson; Londres..
- Held, D.; (1982); *An Introduction to Critical Theory*; Hutchinson; London.
- Held, David (1989). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Co-author, Polity Press and Stanford University Press
- Hempel, C. (1966). *Philosophy of Natural Science*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Hess, S. (1996). *La Teoría de Facetas y su aplicación en Psicología: un estudio comparativo entre las técnicas propias de la Teoría de Facetas y el Análisis Factorial en una escala de medida de la Conducta Ecológica Responsable*. Tesis Doctoral inédita. Universidad de La Laguna.
- Homer-Dixon, Thomas F; (1999c); *Environment, scarcity, and violence*; Princeton University Press; Princeton, N.J..
- Horkheimer, Max; (1973); *Crítica de la razón instrumental*; Sur; Buenos Aires.
- Horkheimer, Max; (1974); *Teoría crítica*; Barral y Buenos Aires: Amorrortu; Barcelona.
- Horkheimer, Max; Adorno, Theodor W.; (1994); *Dialéctica De La Ilustración*. Fragmentos filosóficos; Trotta; Madrid.
- Houghton, J. T., G. J. Jenkins, and J. J. Ephraums (Eds.), (1990). *Climatic Change; the IPCC Scientific Assessment*, Cambridge U. Press, Cambridge, England
- Howarth, D.; (1995); *Discourse Theory*; En D. Marsh and G. Stoker (eds). *Theory and Methods in Political Science*; Macmillan; Basingstoke.

Bibliografía.

- Huntington, S.P. (1968). Political order in changing societies. Harvard University, New Haven, CT, Estados Unidos.
- Hussein, A. Amery; Aaron T. Wolf (Editor); (); Water In The Middle East: A Geography Of Peace.
- Íñiguez, L. (1994): Estrategias Psico-sociales para la gestión del agua: Del enfoque individualista al enfoque social. En B. Hernandez, J. Martinez Torvisco y E. Suárez (Comp.), Psicología Ambiental y responsabilidad ecológica. Santa Cruz de Tenerife: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. pp. 162-190.
- Jessop, B.; (1990); State Theory: Putting the Capitalist State in its Place; Polity Press; Cambridge.
- John, Peter; (2000); Analysin Public Policy; Pinter; London.
- Jordan, Grant y Jeremy J. Richardson, (1983). Policy Communities: the British and European Style, Policy Studies Journal 11: 603-615.
- Kingdon, J.; (1984); Agendas, Alternatives and Public Policies; Harper Collins; New York.
- Krippendorff, K. (1990), Metodología del análisis de contenido. Teoría y práctica, Paidós 1990, Barcelona.
- Krippendorff, Klaus; (1990); Metodología Del Análisis De Contenido; Teoría Y Práctica; Paidós; Madrid.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (1967): Party Systems and Voter Alignments: cross-national perspectives. Nueva York, John Wiley.
- López,E. y Balboa,H. (1994): Aproximación al estudio de actitudes respecto al ahorro doméstico de agua en Barcelona. Informe de Investigación. Barcelona, Master de Intervenció Ambiental, UB.
- López-Aranguren, Eduardo. (1993). El problema del derecho de autodeterminación de los pueblos: las actitudes de los españoles. Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, ISSN 1133-0937, Año nº 1, Nº 1, 1993, pags. 251-260
- Losada, A.; (1994); Eficiencia Técnica En La Utilización Del Agua De Riego; Revista de Estudios Agro-Sociales. Nº167.

Bibliografía.

- Lubchenco J. (1998) Entering The Century Of The Environment: A New Social Contract For Science (Science. Vol. 279. P. 491-497).
- Lubchenco, J.; (1998); Entering The Century Of The Environment. A New Social Contract For Science; Science. Vol. 279.
- Majone, G. (1980): Policies as theories, en Omega 8, 151-162.
- March, James y Johan P. Olsen. (1989). Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.
- Marsh , D. y Stoker, G, eds (1995) Teoría y Métodos de la Acción Política. Alianza. Madrid
- Marsh D. y R. A. W. Rhodes (1992): Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon
- Marsh, D. y Furlong, P. (2002). A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. En D. Marsh y G. Stoker, Theory and Methods in Political Science (2da.ed., pp.17-41). Hampshire & NY:Palgrave Macmillan.
- Mayntz, Renate. (1994) Sociología de la administración pública (1994). Madrid, España : Alianza
- Megías, Eusebio (Director); Comas, Domingo; Elzo, Javier; Megías, Ignacio; Navarro, José; Rodríguez, Elena; Romaní, Oriol.; (2000); Los Valores De La Sociedad Española Y Su Relación...; Colección Estudios Sociales, N°2; La Caixa.
- Molina Del Pozo, Carlos Francisco: El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea. En Manual de Derecho de la Comunidad Europea (P.687).Ed. Trivium, S.A.
- Molina del Pozo, Carlos Francisco; (1997); Manual de Derecho de la Comunidad Europea; Ed. Trivium. Madrid.
- Nelson, B (1996) Public Policy and Administration: An Overview, en Goodin, R and Klingermann,(ed.) A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press, Ch. 24, pp.551-592.
- O'Neill, J.; (2002); Deliberation, Power And Voice; Ponencia Presentada En La 7ª Conferencia Bianual.; Sociedad Internacional por la Economía Ecológica.; Túnez.

Bibliografía.

- Offe, C.; (1996); Political Economy: Sociological Perspectives; En R. Goodin and H. Lingemann (eds), A New Handbook of Political Science; Oxford University Press; Oxford.
- Offe, Claus; (1988); Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales; Sistema.; Madrid.
- Ortega y Gasset, José; (1994); La España invertebrada; Espasa Calpe; Madrid.
- Ostrom, E. (1990/1995). Governing the Commons: The evolution of Institutions for Collective Action. Nueva York: Cambridge University Press.
- Palacio Morena, J.I. (1992): “Equilibrio Económico y Pacto Social. Una Perspectiva Económica”, Ruesga, S. (Coord) (1992): Economía y Trabajo, Ed. Pirámide, Madrid.
- Paniagua Mazzorra, Angel; Gomez Benito Cristobal. (1996). Caracterización sociodemográfica de la sensibilidad ambiental en España. Información Comercial Española. Revista de Economía. , 751: 128-147
- Parejo Alfonso, Luciano; (1979); La Ordenación Urbanística; Montecorvo s.a..
- Parry, M.; Parry, C. and Livermore, M. Edits. (2000). Valoración de los efectos potenciales del Cambio Climático en Europa (Informe ACACIA de la Comisión europea, Resumen y Conclusiones). Universidad de Castilla-La Mancha-Iberdrola, Toledo, 29 pp.
- Parsons, T.; (1937); The Structure of Social Action; Free Press; Glencoe, Ill..
- Pérez-Díaz, Víctor; Mezo, José y Álvarez Miranda, Berta; (1996); Política Y Economía Del Agua En España; Círculo de empresarios; Madrid.
- Petit, P. (1988). El crecimiento lento y la economía de los servicios. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Pressman, Jeffrey; Wildavsky, Aaron. (1973). Implementation. Berkeley: University of California Press.
- Riechmann, ; (1994); Los Verdes Alemanes; Comares; Granada.

Bibliografía.

- Riechmann, Jorge. Los Verdes alemanes: historia y análisis de un experimento ecopacifista a finales del siglo XX (Comares, Granada 1994).
- Riker, William (1962): The theory of political coalitions. New Haven, Yale University Press.
- Roca Jusmet, J. (1993): Pactos Sociales y Política de Rentas. El Debate Internacional y la Experiencia Española (1977-1988), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Rodríguez Alonso, Raquel. (2004). La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos. Notas para entender el mercado inmobiliario europeos.
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arro2.html>
- Sabatier, Paul; (1978); The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies; Administrative Science Quarterly, n°23 (sept.).
- Sabatier, Paul; (1986); Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis; Journal of Public Policy n°6 (January).
- Sabatier, Paul; (1987); Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change;; Knowledge, n°8; (June).
- Sabatier, Paul; Susan Hunter y Susan McLaughlin; (1987); The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents; Western Political Quarterly, n°41 (Sept.).
- Sabatier, Paul; Hank Jenkins-Smith (eds.); (1988a); Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring and Advocacy Coalition Framework; Policy Sciences, n°21.
- Sabatier, Paul; (1988b); An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein; Policy Sciences, n°21.
- Sabatier, Paul; Susan McLaughlin; (1988c); Belief Congruence of Interest Group Elites with Their Constituencies; American Politics Quarterly, n°16 (Jan).

Bibliografía.

- Sabatier, Paul; Susan Hunter; (1989); The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems; *Western Political Quarterly*, n°42 (Sept.).
- Sabatier, Paul; Neil Pelkey; (1990); *Land Development at Lake Tahoe*; Institute of Ecology; David, Calif..
- Sabatier, Paul; (1992); Interest Group Membership and Organization: Multiple Theories.; En M. Petracca, ed. *The Politics of Interest*; Westview Press; Boulder.
- Sabatier, Paul; Anne Brasher; (1993a); From Vague Consensus to Clearly-Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964-85; En P. Sabatier y H. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*; Westview Press; Boulder.
- Sabatier, Paul; *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*; (1993b); Westview Press; Boulder.
- Sabatier, Paul; Mathew Zafonte; (1995); The Views of Bay/Delta Water Policy Activists on Endangered Species Issues; *Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy*, n°2 (Winter).
- Sabatier, Paul; Mathew Zafonte; (1997); Policy-Oriented Learning Between Coalitions: Characteristics of Successful Professional/Scientific Fora; Paper presented at the AAAS meetings (February); Seattle.
- Sabatier, Paul; (1998a); The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe; *Journal of European Public Policy*, n°5 (March).
- Sabatier, Paul; (1998b); The Political Context of Evaluation Research: An Advocacy Coalition Perspective; En M.-C. Kessler, P. Lascoumes, M. Setbon y J.-C. Thoening, eds., *Evaluation des politiques publiques*; L'Harmattan; Paris.
- Sabatier, Paul; Mathew Zafonte; (1998c); Who Do Policy Elites Look to for Advice and Information?; Paper presented at the Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Koln (November).
- Sabatier, Paul; (1999a); *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*; Mit Press; Cambridge, Mass.

Bibliografía.

- Sabatier, Paul; Mathew Zafonte, Michael Gjerde; (1999b); Coalition Stability in U.S. Automotive Pollution Control Policy; en Paul Sabatier, ed. , An Advocacy Coalition Lens on Enviromental Policy; Mit Press; Cambridge, Mass..
- Sabatier, Paul; Mathew Zafonte; (1999c); Are Bureaucrats and Scientists Members of Advocacy Coalitions?; En Paul Sabatier, ed., An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy.; Mit Press; Cambridge, Mass..
- Sánchez Díez, Ángeles (2002). La internacionalización de la economía española hacia América Latina : los elementos determinantes en el inicio y la consolidación del proceso. Burgos. Universidad de Burgos. Servicio de Publicaciones , 09/2002
- Sánchez Martínez, Mª Teresa; (2002); La Política de Vivienda en España, Análisis de Sus Efectos Redistributivos; Universidad de Granada; Granada.
- Sbragia, A; (1996) “Environmental Policy: the “push-pull” of policy making”, en Wallace, H. y Wallace, W. Policy Making in the European Union, Oxford, Oxford University Press, pp. 235-255.
- Sbragia, A; (2000) “Environmental Policy. Economic Constraints and External Pressures” Wallace, H. y Wallace, W. Policy Making in the European Union, Oxford, Oxford University Press. Pp. 293-316
- SEOPAN, ; (1987); Las Infraestructuras Hidráulicas En España; Propuesta de Actuaciones a Largo Plazo; SEOPAN; Madrid.
- Shrader-Frechette, K. (1997) Amenazas tecnológicas y soluciones democráticas. Ciencia, tecnología y sociedad Gonzalez, López yLuján (eds).Ariel.Madrid
- Stuart Mcanulla (2002) Structure and Agency. En Marsh, D and Stoker G, Theory and Methods in Political Science. Palgrave,
- Suvedi, M., Krueger, D., Shrestha, A. & Bettinghouse, B. (2000). ‘Michigan citizens’ knowledge and perceptions about groundwater. The Journal of Environmental Education, 31 (2), 16-21.
- Tamames (1986). La economía española en perspectiva, entre 1986 y 1987. En: Economistas, ISSN 0212-4386, Año N° 4, N° 23, 1986 (Ejemplar dedicado a: España 1986: un balance), pags. 18-20

Bibliografía.

- Thompson, S,C,G, y Barton, M.A. (1994). Ecocentric and Anthropocentric attitudes toward the Environment. *Journal of Environmental Psychology*.
- Vergés, Josep C., Una política económica del agua. Círculo de Empresarios. Madrid.1998
- Víctor Corral-Verdugo, Martha Frías, Blanca Fraijo Sing y César Tapia Fonllem (2006). Rasgos de la conducta antisocial como correlatos del actuar anti y proambiental. *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*. Editorial Resma, Universidad de Sonora, México.
- Wolf, Aaron T.; (1993); Guidelines for a water-for-peace plan for the Jordan River watershed; En *Natural Resources Journal* 33 (July).
- Wolf, Aaron T.; A. Dinar; (1994); Middle East Hydro politics and equity measures for water-sharing agreements; En *Journal of Social, Political, and Economic Studies* 19 (4):.
- Wolf, Aaron T.; M. Murakami; (1995a); Techno-political decision-making for water resources development: The Jordan River watershed; En *International Journal of Water Resources Development* 11 (2).
- Wolf, Aaron T.; (1995b); Hydropolitics along the Jordan River: Scarce Water and its Impact on the Arab-Israeli Conflict; United Nations University Press.; Tokyo, New York, Paris.
- Wolf, Aaron T.; (1996); Middle East Water Conflicts and Directions for Conflict Resolution.International; Food Policy Research Institute 1200 Seventeenth Street; Washington, D.C..
- Wolfmayr-Schnitzer, Y. (1999). Economic Integration, Specialisation and the Location of Industries. A Survey of the Theoretical Literature.[WIFO Working Papers, von Yvonne Wolfmayr-Schnitzer, August 1999, Heft 120/1999]
- Yarrow George y John Vickers (1999). Privatization: An Economic Analysis, in *Journal of Economic Behavior and Organization* 14:1, 1990, 156-157.

Además se ha consultado la siguiente legislación básica y webs oficiales:

Bibliografía.

Programa para desarrollar Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (A.G.U.A.) presentado por el Gobierno a partir del 2004. (3-9-2004).

RD Ley 2/2004, de 18 de Junio, BOE de 19 de junio. Corrección del PHN, anulación del Trasvase del Ebro.

LEY ORGÁNICA 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Libro Blanco del Agua, Publicado en 4 de Diciembre del 1998.
<http://www.mapa.es/app/condicional/Documentos/libro%20blanco.pdf>

Informe del Consejo Nacional del Agua. emitido por el Consejo del Agua en enero de 2000.
<http://www.miliarium.com/Monografias/PHN/Varios/ConsejoAgua.pdf>

Informe del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible sobre la propuesta del Plan Hidrológico Nacional.
<http://www.miliarium.com/Monografias/PHN/Varios/InformePHNCataluña.pdf>

Constitución Española 1978.

LEY ORGÁNICA 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

CNSE Propuesta de Liberalización del Sector Eléctrico (7 De Julio De 1998)

Directiva Marco del Agua en Octubre de 2000 (Directiva 2000/60 C.E.)

Decreto 41/2006, de 18-04-2006, por el que se crea el Consejo del Agua de Castilla-La Mancha.

Web del Instituto Nacional Del Consumo.

I.N.C.:Web.:

[Http://Www.Consumo-](http://Www.Consumo-)

[Inc.Es/Euro/Interior/Paises/Frame/Documentos/Compara.Htm#Socioeconomicos](http://Www.Consumo-Inc.Es/Euro/Interior/Paises/Frame/Documentos/Compara.Htm#Socioeconomicos).

Web del Instituto Nacional de Estadística:

<http://www.ine.es/>

Web del Ministerio de Medio Ambiente:

Bibliografía.

<http://www.mma.es/portal/secciones/>

Web del Banco de España:

<http://www.bde.es/estadis/estadis.htm>

Web de CEDEX, hispagua centro de información del agua dependiente del Ministerio de Medio Ambiente) <http://www.cedex.es/castellano/home.html>

Web de Biblioteca del Congreso español:

http://www.congreso.es/informacion/frames_biblio.htm

Bibliografía.
